

Integrasi, Sinergi dan Terobosan Pembangunan Daerah

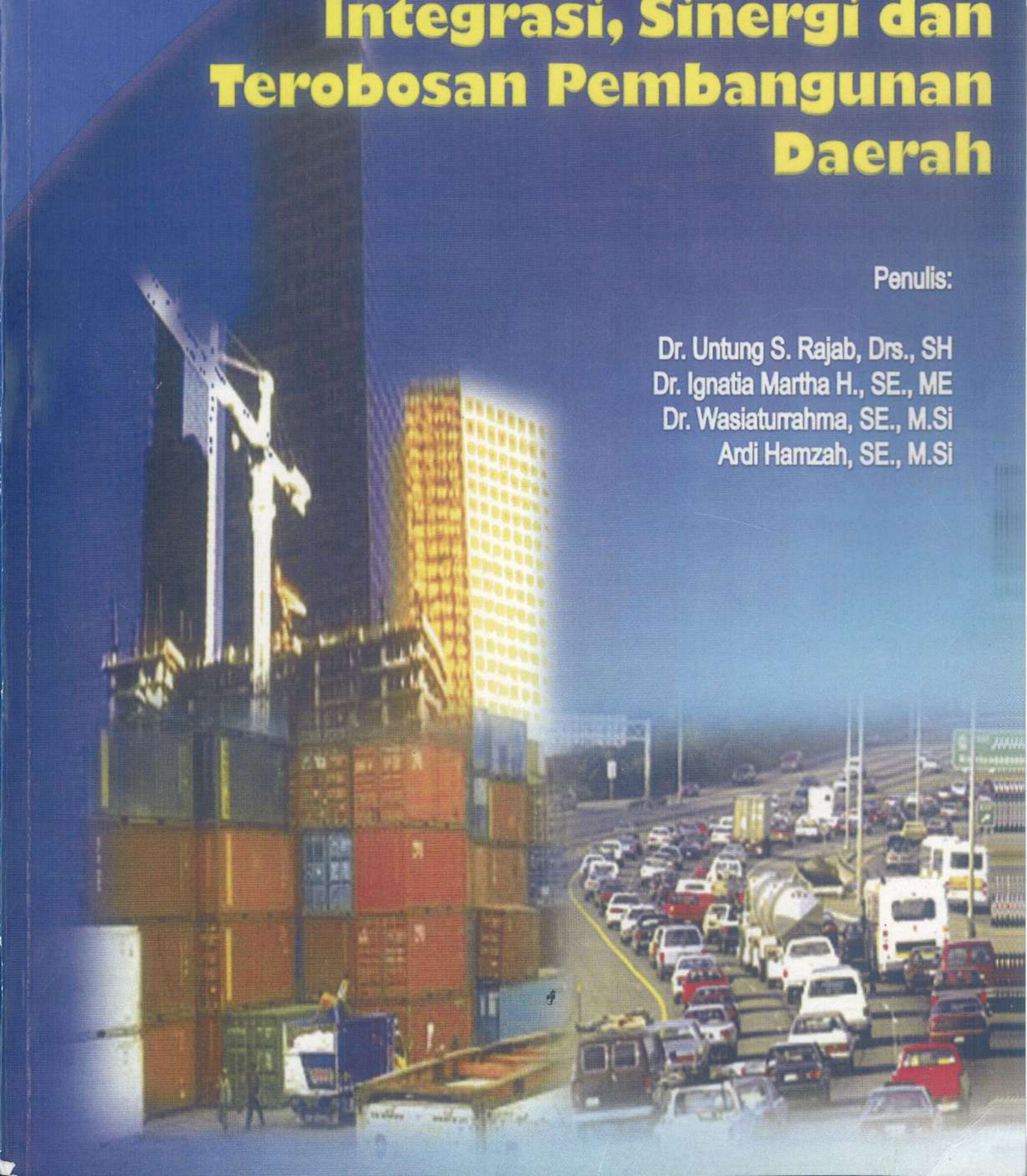
Penulis:

Dr. Untung S. Rajab, Drs., SH

Dr. Ignatia Martha H., SE., ME

Dr. Wasiaturrahma, SE., M.Si

Ardi Hamzah, SE., M.Si



Integrasi, Sinergi dan Terobosan Pembangunan Daerah

Penulis:

Dr. Untung S. Rajab, Drs., SH
Dr. Ignatia Martha H., SE., ME
Dr. Wasiaturrahma, SE., MSi
Ardi Hamzah, SE., M.Si



Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI)
Cabang Surabaya Koordinator Jawa Timur



PT. ISEI Business Research and Development Center
Surabaya

Integrasi, Sinergi dan Terobosan Pembangunan Daerah

Penulis : Dr. Untung S. Rajab, Drs., SH
Dr. Ignatia Martha H., SE., ME
Dr. Wasiaturrahma, SE., M.Si
Ardi Hamzah, SE., M.Si

Editor : Drs. Tri Juwono, MSi, Ak
Lay Out Isi : Budiono, SE., M.Si
Desain Cover : R.A. Sista P., SE., M.Si

Cetakan Pertama
November 2011

Diterbitkan Oleh



PT REVKA PETRA MEDIA
Jl. Pucang Anom Timur no.5 Surabaya
e-mail: revkapetra.media@live.com

Didistribusikan Oleh

PT. ISEI Business Research & Development Center
Jl. M.H.Thamrin No 12, Surabaya
Telp : (031) 568 4955
Fax : (031) 567 6475
E-Mail : ibrdc_iseisurabaya@yahoo.com

ISBN : 978-602-8671-88-0

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 72, AYAT (1), (2) DAN (6)

Kata Pengantar

Ketua ISEI Cabang Surabaya
Koordinator Jawa Timur



Penulisan buku ini berawal dari ide diskusi diselenggarakan *workshop* atau seminar mengenai ekonomi kelembagaan, dimana ekonomi kelembagaan ini merupakan sintesa dari tesis ekonomi klasik maupun neo klasik dan anti tesis ekonomi keynesian maupun neo keynesian. Hal ini didasarkan dengan adanya kenyataan bahwa pembangunan daerah tidak hanya dapat diserahkan pada pasar yang diharapkan rasional secara penuh (*full rational*). Kenyataan, pasar tidak dapat rasional secara penuh, karena adanya kepentingan individu-individu yang mendapatkan upaya yang maksimal. Untuk itu, pembangunan daerah bukan diserahkan pada mekanisme pasar, tetapi pada regulator dalam hal ini pemerintah. Padahal pemerintah sendiri tidak dapat mengatur secara keseluruhan pembangunan daerah. Dengan berpijak pada hal tersebut, perlunya adanya kesinergian antara mekanisme pasar dan peran pemerintah dalam pembangunan daerah sehingga perlu adanya ekonomi kelembagaan yang mencakup semua pihak yang terkait dengan pembangunan daerah.

Ide diskusi yang berasal dari Polisi Daerah Jawa Timur khususnya Kepala Polisi Daerah, yaitu Dr. Untung S. Rajab, Drs, SH tersebut ternyata mendapat respon dari berbagai pihak, dengan idenya mengenai keterkaitan ketertiban dan keamanan dengan pembangunan daerah dimana saat ini lebih banyak ditekankan pembangunan ekonomi daerah.

Selama ini kurang adanya pemikiran mengenai peran strategis faktor ketertiban dan keamanan dalam pembangunan daerah. Adanya anggapan yang keliru kalau keberhasilan pembangunan ekonomi secara otomatis akan menciptakan suasana dan kondisi yang tertib dan aman. Padahal, faktor ketertiban dan keamanan memegang peran strategis dalam upaya terobosan pembangunan di segala bidang. Tanpa adanya upaya penciptaan ketertiban dan keamanan, maka pembangunan di segala bidang akan mengalami gangguan, bahkan kekacauan. Adanya eksternalitas negatif dari hasil pembangunan, baik terkait bidang sosial, budaya, politik, infrastruktur dan lain-lain dapat diminimalisir dengan adanya penciptaan ketertiban dan keamanan. Masyarakat yang tertib dan aman akan dapat menyelesaikan semua permasalahan secara demokratis.

Seiring perkembangan diskusi, maka adanya usulan perubahan tema *workshop* atau seminar yang fokus pada permasalahan eksternalitas dalam pembangunan daerah. Hal ini sebagai upaya untuk melihat secara terintegrasi pembangunan daerah sehingga diupayakan adanya sinergi faktor-faktor yang berpengaruh pada pembangunan daerah. Adanya integrasi dan sinergitas diupayakan terciptanya terobosan dalam pembangunan daerah. Dengan adanya terobosan tersebut diupayakan diminimalisir eksternalitas negatif dari hasil-hasil pembangunan. Berawal dari situ, maka tulisan

pemikiran-pemikiran dari buku ini yang berasal dari Diskusi Panel dengan tema "Terobosan Dalam Akselerasi Ekonomi Daerah" oleh PT ISEI Business Research and Development Center dirangkai menjadi satu kelindan yang sederhana, menarik dan memberikan manfaat pada semua pihak. Diharapkan dengan adanya pemikiran-pemikiran pada buku ini dapat dijadikan pedoman, minimal acuan atau bacaan bagi semua pihak yang terkait dalam pembangunan daerah, baik itu dari unsur-unsur pemerintah, perguruan tinggi maupun masyarakat.

Surabaya, Oktober 2011

**Ketua ISEI Surabaya
Drs. Mulyanto, MM**

Integrasi, Sinergi dan Terobosan Pembangunan Daerah

Oleh:
Dr. Untung S. Rajab, Drs, SH

Keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya ditentukan oleh satu faktor ekonomi saja tetapi juga faktor-faktor lain, seperti sosial, budaya, politik, keamanan, infrastruktur, dan lain-lain yang saling berhubungan satu dengan lain. Kesenjangan peran antar satu faktor dengan faktor lain akan menimbulkan dilema yang selanjutnya akan berpengaruh pada sinergitas faktor secara keseluruhan. Keberhasilan pembangunan daerah dengan mengatasmakan keberhasilan pembangunan ekonomi tanpa keberhasilan pembangunan bidang lainnya, terutama di bidang keamanan dan kepastian hukum yang mempunyai peran sangat penting untuk masuknya investor, baik domestik maupun asing akan menjadi bumerang bagi pembangunan ekonomi itu sendiri. Sebagai misal, pembangunan ekonomi daerah tanpa melihat perubahan struktur sosial masyarakat akan menyebabkan kekacauan daerah tersebut yang berimbas pada pembangunan ekonomi. Begitu pula, pembangunan ekonomi daerah tanpa perhatian pada faktor keamanan akan menciptakan ketidakstabilan ekonomi.



Acara Diskusi Panel dengan tema
"TEROBOSAN DALAM AKSELERASI EKONOMI DAERAH",
Surabaya, 8 Juni 2011

masyarakat yang berpendapatan pas-pasan. Secara keseluruhan kalau dilihat pendapatan perkapita masyarakat memang tinggi, tetapi bersifat semu. Ini dikarenakan pendapatan yang diterima masyarakat tidak terdistribusi secara merata, tetapi terdapat ketimpangan pendapatan. Apalagi kalau struktur sosial secara sistemik melakukan pemihakan terhadap sekelompok orang tersebut atas sebagian besar masyarakat, maka yang terjadi adalah pembangunan ekonomi yang penuh dengan konflik sosial. Ironisnya lagi, keberhasilan pembangunan ekonomi terkadang tidak memperhatikan faktor ketertiban dan keamanan, seakan-akan adanya adigium kalau masyarakat secara ekonomi mengalami peningkatan pendapatan, maka ketertiban dan keamanan secara otomatis akan tercipta. Padahal dengan terciptanya ketertiban dan keamanan akan menstimulus dan mengairahkan iklim investasi.

Pembangunan ekonomi daerah yang melihat hanya pendapatan perkapita tanpa melihat pemerataan atau distribusi kesejahteraan akan menyebabkan patologi sosial berupa penyimpangan kondisi dan keadaan sosial berupa meningkatnya kejahatan, kriminalitas, dan kecemburuan atas individu satu dengan individu lainnya.

Hal ini timbul karena adanya gap antar sekelompok orang yang memperoleh pendapatan yang tinggi dengan sebagian besar

Padahal keberhasilan pembangunan ekonomi menyebabkan adanya eksternalitas negatif berupa konflik sosial, keterasingan budaya, ketimpangan infrastruktur, dan fluktuasi politik. Eksternalitas negatif tersebut akan menciptakan ketidakstabilan faktor ketertiban dan keamanan. Adanya gangguan pada faktor ketertiban dan keamanan akan berpengaruh pada keberhasilan pembangunan ekonomi. Akibat yang mungkin timbul karena perubahan satu faktor akan menyebabkan rentetan atas faktor lain, kalau pembangunan atas satu bidang tidak diiringi dan diselaraskan dengan bidang-bidang lain. Dengan adanya hal tersebut, keberhasilan pembangunan bidang ekonomi juga diiringi dengan bidang-bidang lainnya, tidak terkecuali bidang ketertiban dan keamanan. Oleh karena itulah, disini tampak bahwa ternyata faktor keamanan dan kepastian hukum perlu di pertimbangkan sebagai variabel yang juga berperan dalam pertumbuhan ekonomi.



Suasana diskusi dalam ruangan, dengan narasumber:
Irjen.Pol. Dr. Untung S. Rajab, SH

Jakarta, Oktober 2011

Dr. Untung S. Rajab, Drs, SH

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Sekapur Sirih Daftar Isi Daftar Gambar Daftar Tabel

Halaman

i
iii
v
x
xi

Bab I Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pendahuluan	1
1.1. Perencanaan Pembangunan Daerah	2
1.1.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pembangunan Daerah	4
1.2. Pembangunan Ekonomi Daerah	5
1.2.1. Kapasitas Pengembangan Ekonomi Masyarakat	6
1.2.2. Peran Pemerintah Dalam Pembangunan Daerah	6
1.2.3. Strategi Pembangunan Ekonomi Daerah	7
1.3. Kinerja dan Indikator Kinerja	8
1.3.1. Kinerja	8
1.3.1.1. Tujuan atau Manfaat Penilaian Kinerja	8
1.3.1.2. Prinsip-Prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja	9
1.3.1.3. Aspek yang Diukur	10
1.3.1.4. Siklus Pengukuran Kinerja	10
1.3.1.5. Penilaian Dengan Value For Money (Ekonomis, Efisiensi, Efektivitas)	11
1.3.2. Indikator Kinerja	11
1.3.2.1. Peran Indikator Kinerja	13
1.3.2.2. Manfaat Indikator Kinerja	14
1.3.2.3. Langkah-Langkah Menyusun Indikator Kinerja	14
1.4. Evaluasi Dalam Analisis Kebijakan dan Program	15
1.4.1. Sifat Evaluasi	15
1.4.2. Fungsi Evaluasi	16
1.4.3. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan	16
1.5. Pendekatan Terhadap Evaluasi	19
1.5.1. Evaluasi Semu	22
1.5.2. Evaluasi Formal	23
1.5.2.1. Variasi Evaluasi Formal	23
1.5.3. Evaluasi Keputusan Teoritis	24

Bab II Kinerja dan Evaluasi Pembangunan Ekonomi Daerah

2. Kinerja dan Evaluasi Pembangunan Daerah	26
2.1. Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	26
2.1.1. Analisis Deskripsi Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	26
2.1.1.1. Pertumbuhan Ekonomi	26
2.1.1.2. Pengangguran	31
2.1.1.3. Kemiskinan	36
2.1.1.4. Disparitas Wilayah	37
2.1.1.5. Indeks Pembangunan Manusia	40

2.1.1.6. Nilai Tukar Petani	41
2.1.1.7. Nilai Tukar Nelayan	42
2.1.2. Analisis <i>Value For Money Plus</i> Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	48
2.1.2.1. Pendapatan Daerah	50
2.1.2.2. Pertumbuhan Ekonomi	50
2.1.2.3. Pengangguran	50
2.1.2.4. Kemiskinan	51
2.1.2.5. Disparitas Wilayah	51
2.1.2.6. Indeks Pembangunan Manusia	51
2.1.2.7. Nilai Tukar Petani	51
2.1.2.8. Nilai Tukar Nelayan	51
2.1.3. Analisis Good Corporate Governance Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	52
2.1.4. Analisis Efek Berganda Program-Program dan Kegiatan-Kegiatan Pembangunan Ekonomi	57
2.1.4.1. Program Pertumbuhan Ekonomi	57
2.1.4.2. Program Penurunan Pengangguran	58
2.1.4.3. Program Pengentasan Kemiskinan	58
2.1.4.4. Program Penurunan Indeks Disparitas Wilayah (IDW)	58
2.1.4.5. Program Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	58
2.1.4.6. Program Peningkatan Nilai Tukar Petani (NTP)	58
2.1.4.7. Program Peningkatan Nilai Tukar Nelayan (NTN)	58
2.1.5. Analisis Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholder Analysis</i>) Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	58
2.1.6. Permasalahan-Permasalahan Pada Indikator Kinerja Pembangunan Ekonomi Strategis	61
2.1.6.1. Permasalahan-Permasalahan Pada Pertumbuhan Ekonomi	61
2.1.6.2. Permasalahan-Permasalahan Pada Pengangguran	61
2.1.6.3. Permasalahan-Permasalahan Pada Kemiskinan	61
2.1.6.4. Permasalahan-Permasalahan Pada Indeks Disparitas Wilayah (IDW)	61
2.1.6.5. Permasalahan-Permasalahan Pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	61
2.1.6.6. Permasalahan-Permasalahan Pada Nilai Tukar Petani (NTP)	62
2.1.6.7. Permasalahan-Permasalahan Pada Nilai Tukar Nelayan (NTN)	62
2.2. Evaluasi Kinerja Indikator Program-Program Strategis Pembangunan Ekonomi	62
2.2.1. Program-Program Strategis Terkait Pertumbuhan Ekonomi	62
2.2.2. Program-Program Strategis Terkait Pengangguran	64
2.2.3. Program-Program Strategis Terkait Kemiskinan	65
2.2.4. Program-Program Strategis Terkait Indeks Disparitas Wilayah (IDW)	65
2.2.5. Program-Program Strategis Terkait Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	66
2.2.6. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar Petani (NTP)	66

2.2.7. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar Nelayan (NTN)	67
Bab III Peran Strategis Infrastruktur Penunjang Transportasi	69
3. Pendahuluan	69
3.1. Konsep Transportasi	71
3.2. Jenis Transportasi (<i>Mode of Transport</i>)	73
3.3. Jenis Pelayanan Transportasi (<i>Kind of Service Transport</i>)	73
3.4. Fungsi Transportasi Regional dan Lokal	75
3.5. Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Transportasi Publik	77
3.6. Gambaran Umum Kendaraan Bermotor di Surabaya	79
3.7. Penyelesaian Masalah Transportasi di Negara Lain	81
3.7.1. <i>Road Pricing</i> di Singapura	81
3.7.2. Pembatasan Kendaraan Dengan Nomor Ganjil Atau Genap	82
3.7.3. Pemberlakuan Nomor Ganjil dan Genap di Kota Beijing	82
3.8. Definisi Transportasi	84
3.8.1. Peranan Transportasi Dalam Perekonomian	85
3.9. Rancangan Kebutuhan Transportasi di Kota Surabaya	86
3.10. Sistem Transportasi yang Cocok Untuk Kota Surabaya	87
Bab IV Kebijakan dan Strategi Pembangunan Permukiman Prasarana Wilayah Daerah	91
4. Pendahuluan	91
4.1. Analisis Profil Permukiman Prasarana Wilayah	91
4.1.1. Profil Infrastruktur Bidang Energi	92
4.1.1.1. Pengembangan Sumber Daya Energi yang Baru	92
4.1.2. Profil Infrastruktur Bidang Ketenagalistrikan	96
4.1.3. Profil Infrastruktur Bidang Pos dan Telematika	98
4.1.3.1. Rencana Sistem Jaringan Telekomunikasi	98
4.1.4. Profil Infrastruktur Bidang Jalan dan Transportasi Darat	99
4.1.4.1. Jaringan Jalan Bebas Hambatan	99
4.1.4.2. Jaringan Jalan Arteri Primer	101
4.1.4.3. Jaringan Jalan Kolektor Primer	103
4.1.4.4. Jalan Strategis Nasional	104
4.1.4.5. Terminal	104
4.1.4.6. Angkutan Masal Perkotaan Bus Metro	105
4.1.5. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Laut	105
4.1.5.1. Transportasi Laut	105
4.1.5.2. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Laut	106
4.1.5.3. Pelabuhan Penyeberangan	106
4.1.5.4. Alur Pelayaran Barat Surabaya	107
4.1.6. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Udara	108
4.1.6.1. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Udara	108
4.1.7. Profil Infrastruktur Bidang Perkeretaapian	110
4.1.7.1. Jaringan Jalan. Kereta Api	110
4.1.7.1.1. Rencana Pengembangan Jaringan Jalur Kereta Api Berskala Nasional dan Regional	111
4.1.7.1.2. Rencana Konservasi Jaringan Jalur Kereta Api Mati	111

4.1.7.1.3.	Rencana Jalur Angkutan Masal Perkeretapian Komuter	111
4.1.7.1.4.	Rencana Pengembangan <i>Dry Port</i> dan Terminal Barang	111
4.1.7.1.5.	Stasiun	112
4.1.8.	Profil Infrastruktur Bidang Sumber Daya Air	112
4.1.8.1.	Jaringan Sumber Daya Air Lintas Provinsi dan Lintas Kabupaten/Kota Untuk Mendukung Air Baku Pertanian	112
4.1.8.2.	Jaringan Sumber Daya Air Untuk Kebutuhan Air Baku Industri	112
4.1.8.3.	Jaringan Air Baku Industri Untuk Kebutuhan Air Minum	113
4.1.8.4.	Jaringan Pengendali Banjir di Wilayah Provinsi dan atau Lintas Provinsi	113
4.1.9.	Profil Infrastruktur Bidang Perumahan dan Permukiman	117
4.1.9.1.	Ruang Terbuka Hijau	117
4.1.9.2.	Permukiman Layak Huni	118
4.1.9.3.	Sistem Prasarana Pengelolaan Lingkungan	119
4.1.9.3.1.	Tempat Pemrosesan Akhir (TPA)	120
4.1.9.3.2.	Tempat Pengolahan Limbah Tinja	121
4.1.9.3.3.	Tempat Pengolahan Limbah B3	121
4.2.	Analisis Biaya-Manfaat-Dampak	122
4.2.1.	Bidang Energi	122
4.2.2.	Bidang Ketenagalistrikan	123
4.2.3.	Bidang Pos dan Telematika	124
4.2.4.	Bidang Jalan dan Transportasi Darat	126
4.2.5.	Bidang Transportasi Laut	127
4.2.6.	Bidang Transportasi Udara	129
4.2.7.	Bidang Perkeretaapian	130
4.2.8.	Bidang Sumber Daya Air	132
4.2.9.	Bidang Perumahan dan Permukiman	133
4.3.	Analisis Pemetaan, Potensi, Kendala, Permasalahan Solusi	135
4.4.	Arah Kebijakan dan Strategi Kegiatan Permukiman Prasarana Wilayah	137
4.4.1.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Energi	137
4.4.2.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Ketenagalistrikan	137
4.4.3.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Pos dan Telematika	137
4.4.4.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Jalan dan Transportasi Darat	137
4.4.5.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Transportasi Laut	138
4.4.6.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Transportasi Udara	139
4.4.7.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perkeretapian	139
4.4.8.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Sumber Daya Air	140
4.4.9.	Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perumahan dan Permukiman	141

Bab V Barang Publik, Kegagalan Pasar dan Kebijakan Eksternalitas	143
5. Pendahuluan	143
5.1. Barang Publik	143
5.2. Eksternalitas	145
5.2.1. Keberadaan Barang Publik	146
5.2.2. Sumber Daya Bersama	147
5.2.3. Ketidakefektifan Pasar	146
5.2.4. Kegagalan Pemerintah	148
5.3. Dampak Eksternalitas	149
5.4. Biaya Eksternalitas	150
5.5. Eksternalitas dan Inefisiensi Pasar	151
5.5.1. Eksternalitas Dalam Produksi	151
5.5.2. Eksternalitas Dalam Konsumsi	151
5.6. Solusi Swasta Terhadap Eksternalitas	152
5.6.1. Jenis-Jenis Solusi Swasta	152
5.6.2. Teorema <i>Coase</i>	153
5.6.3. Mengapa Solusi Swasta Tidak Selalu Berhasil	155
5.7. Kebijakan Publik Untuk Mengatasi Eksternalitas	156
5.7.1. Kebijakan Direktif (Arahan)	156
5.7.2. Kebijakan Kegiatan Voluntir (Sukarela)	157
5.7.3. Kebijakan Pajak dan Subsidi	159
5.7.3.1. Pajak Pigovian dan Subsidi	161
5.7.3.2. Kebijakan Regulasi	162
5.7.4. Kebijakan Pembayaran Insentif / Hadiah	163
5.7.5. Kebijakan Dengan Tindakan Studi Kasus	163
Bab VI Sinergitas Polisi dan Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah	169
6. Pendahuluan	169
6.1. Fungsi Kepolisian Dalam Suatu Negara	170
6.2. Menciptakan Kepastian Hukum	172
6.3. Peran POLRI Dalam Pembangunan	174
6.4. Pertumbuhan Ekonomi	175
6.4.1. Pendapatan Perkapita	175
6.4.2. Jumlah Penduduk Miskin	175
6.4.3. Tingkat Pengangguran	175
6.4.4. Investasi dan Investor	175
Daftar Pustaka	180

DAFTAR GAMBAR

	Halaman	
Gambar 2.1.	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2006 – 2010 (Triliun)	27
Gambar 2.2.	PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2006 – 2010 (Triliun)	27
Gambar 2.3.	Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2006 - 2010 (%)	28
Gambar 2.4.	Pengangguran	34
Gambar 2.5.	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	35
Gambar 2.6.	Kemiskinan Tahun 2006 - 2010	36
Gambar 2.7.	Indeks Disparitas Wilayah Jawa Timur	38
Gambar 2.8.	Indeks Pembangunan Manusia	40
Gambar 2.9.	NTN Bulan Januari 2010 - Maret 2011	43
Gambar 3.1:	Kecenderungan Kualitas Udara	78
Gambar 3.2	Kebutuhan Transportasi di Surabaya	86
Gambar 3.3	Jaringan Transportasi Umum yang Sudah Ada di Surabaya	87
Gambar 3.4	Peningkatan Kecepatan Rata-Rata Kendaraandibandingkan Target (2006-2008)	88
Gambar 4.1.	Potensi Energi di Provinsi Jawa Timur	95
Gambar 4.2.	Persentase Rumah Tangga Menurut Sumber Penerangan Utama Tahun 2009-2010 (%)	97
Gambar 4.3.	Persentase Penduduk Menurut Penggunaan Telepon dan Handphone Tahun 2009-2010 (%)	98
Gambar 4.4.	Peta Wilayah Sungai di Jawa Timur	114
Gambar 4.5.	Persentase Permukiman Layak Huni Tahun 2009-2010 (%)	118
Gambar 4.6.	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Energi	123
Gambar 4.7.	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Ketenagalistrikan	124
Gambar 4.8.	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Pos dan Telematika	125
Gambar 4.9	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Transportasi Darat	127
Gambar 4.10	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Transportasi Laut	129
Gambar 4.11	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Transportasi Udara	130
Gambar 4.12	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Perkeretaapian	131
Gambar 4.13	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Sumber Daya Air	133
Gambar 4.14	Dinas Pelaksana dan Biaya Kegiatan Infrastruktur Bidang Perumahan dan Permukiman	134
Gambar 4.15	Proporsi Biaya Kegiatan-kegiatan Infrastruktur Tahun 2010	135

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 2.1.	Pertumbuhan PDRB Sektoral Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2006-2010 (%)	30
Tabel 2.2.	Distribusi PDRB Jawa Timur Menurut Penggunaan ADHB dan ADHK 2000 Tahun 2006-2010 (%)	32
Tabel 2.3.	Produktivitas Daerah Setiap Sektor Tahun 2006-2010 (Juta Rupiah)	33
Tabel 2.4.	PDRB Per Kapita Jawa Timur Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2006-2010	34
Tabel 2.5.	Rata-Rata Indeks Harga yang Diterima Petani (It), Indeks Harga yang Dibayar Petani (Ib) dan Nilai Tukar Petani (NTP) Tahun 2007 – 2010 (2007 = 100)	41
Tabel 2.6.	Ekonomi dan Efisiensi Anggaran dan Realisasi Belanja 2010 (Rp Juta)	44
Tabel 2.7.	Efektifitas Anggaran dan Realisasi Pendapatan 2010 (Rp Juta)	48
Tabel 2.8.	Efektifitas Indikator Kinerja Ekonomi Tahun 2010 Provinsi Jawa Timur	51
Tabel 2.9.	Perspektif Good Corporate Governance Pada Program-Program dan Kegiatan-Kegiatan Pembangunan Ekonomi	56
Tabel 3.1.	Jumlah Kendaraan Umum Kota Surabaya Tahun 2011	80
Tabel 3.2.	Perkembangan Jumlah Kendaraan Kota Surabaya Tahun 2004-2009	81
Tabel 3.3	Perkiraan kebutuhan Penumpang BRT	89
Tabel 4.1.	Potensi Energi Di Wilayah Kota/Kabupaten Provinsi Jawa Timur	94
Tabel 4.2.	Indikator Kinerja Kegiatan Infrastruktur Bidang Energi di Propinsi Jawa Timur	95
Tabel 4.3.	Indikator Pertumbuhan Konsumsi Listrik Tahun 2009 – 2010	96
Tabel 4.4.	Persentase Rumahtangga Menurut Sumber Penerangan Utama Tahun 2009 – 2010	96
Tabel 4.5.	Kapasitas Terpasang dan Kebutuhan Listrik Tahun 2010	97
Tabel 4.6.	Perkembangan Pembangunan Jalan Tol di Jawa Timur Tahun 2010	100
Tabel 4.7.	Indikator Panjang Jalan Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 – 2010	101
Tabel 4.8	Rasio Panjang Jalan Per Jumlah Kendaraan di Jawa Timur Tahun 2009 – 2010	102
Tabel 4.9.	Indikator Panjang Jembatan Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 – 2010	103
Tabel 4.10.	Pembangunan Jalan Kolektor Primer	103
Tabel 4.11.	Pengguna Jasa Prasarana Transportasi Terminal di Jawa Timur Tahun 2009 – 2010	104
Tabel 4.12.	Jumlah Terminal, Arus Kedatangan dan Keberangkatan Penumpang di Jawa Timur Tahun 2009-2010	105
Tabel 4.13.	Indikator Kinerja Pemasangan Pendalaman Pipa PT. KODECO	107
Tabel 4.14.	Indikator Kinerja Kapasitas Terpasang Terminal Peti Kemas	107
Tabel 4.15.	Indikator Kinerja Kapasitas Petikemas Dengan Arus Petikemas	108
Tabel 4.16.	Perkembangan Arus Lalu Lintas Angkutan Udara Bandara Juanda Surabaya Internasional	109

Tabel 4.17.	Perkembangan Arus Lalu Lintas Angkutan Udara Bandara Juanda Surabaya Domestik	110
Tabel 4.18.	Cekungan Air Tanah di Beberapa Wilayah di Jawa Timur	118
Tabel 4.19.	Indikator Kinerja Pembangunan Prasarana Wilayah Sub Bidang Sumber Daya Air di Propinsi Jawa Timur	118
Tabel 4.20.	Persentase Rumah Tangga Menurut Sumber Air Minum yang Digunakan Tahun 2009-2010	118
Tabel 4.21.	Indikator Kinerja Sarana Sanitasi dan Sarana Air Bersih di Perdesaan Tahun 2008 – 2010	118
Tabel 4.22.	Program Perbaikan RTLH Tahun 2009 dan Tahun 2010	118
Tabel 4.23.	Persentase Rumahtangga menurut Tempat Akhir Pembuangan Tinja Tahun 2009 – 2010	122
Tabel 4.24.	Persentase Rumahtangga Menurut Penggunaan Fasilitas Tempat Akhir Pembuangan Tinja Tahun 2009 – 2010	122

Diskusi Panel



Para Pembicara di acara Diskusi Panel 8 Juni 2011:

1. Ir. Hadi Prasetyo
2. Irjen.Pol. Dr. Untung S. Rajab, SH
3. Wibisono, SE, MA
4. Sidik Wiyoto, SH, MH

Moderator : Dr. H. Tjuk K. Sukiadi, SE

Kata Pengantar

Dr. Untung S. Rajab Drs, SH.

Penulisan buku ini berawal dari ide diskusi diselenggarakan *workshop* atau seminar mengenai ekonomi kelembagaan, dimana ekonomi kelembagaan ini merupakan sintesa dari tesis ekonomi klasik maupun neo klasik dan anti tesis ekonomi keynesian maupun neo keynesian. Hal ini didasarkan dengan adanya kenyataan bahwa pembangunan daerah tidak hanya dapat diserahkan pada pasar yang diharapkan rasional secara penuh (*full rational*). Kenyataan, pasar tidak dapat rasional secara penuh karena adanya kepentingan individu-individu yang mendapatkan upaya yang maksimal. Untuk itu, pembangunan daerah bukan diserahkan pada mekanisme pasar, tetapi pada regulator dalam hal ini pemerintah. Padahal pemerintah sendiri tidak dapat mengatur secara keseluruhan pembangunan daerah. Dengan berpijak pada hal, tersebut perlunya adanya kesinergian antara mekanisme pasar dan peran pemerintah dalam pembangunan daerah sehingga perlu adanya ekonomi kelembagaan yang mencakup semua pihak yang terkait dengan pembangunan daerah.

Foto Diskusi di ISEI

Ide diskusi tersebut ternyata mendapat respon dari berbagai pihak, khususnya pihak Polisi Daerah (Polda) Jawa Timur dengan idenya mengenai keterkaitan ketertiban dan keamanan dengan pembangunan daerah dimana saat ini lebih banyak ditekankan pembangunan ekonomi daerah.

Selama ini kurang adanya pemikiran mengenai peran strategis faktor ketertiban dan keamanan dalam pembangunan daerah. Adanya anggapan yang keliru kalau keberhasilan pembangunan ekonomi secara otomatis akan menciptakan suasana dan kondisi yang tertib dan aman. Padahal, faktor ketertiban dan keamanan memegang peran strategis dalam upaya terobosan pembangunan di segala bidang. Tanpa adanya upaya penciptaan ketertiban dan keamanan, maka pembangunan di segala bidang akan mengalami gangguan, bahkan kekacauan. Adanya eksternalitas negatif dari hasil pembangunan, baik terkait bidang sosial, budaya, politik dan lain-lain dapat diminimalisir dengan adanya penciptaan ketertiban dan keamanan. Masyarakat yang tertib dan aman akan dapat menyelesaikan semua permasalahan secara demokratis.

Seiring perkembangan diskusi, maka adanya usulan perubahan tema *workshop* atau seminar yang fokus pada permasalahan eksternalitas dalam pembangunan daerah. Hal ini sebagai upaya untuk melihat secara terintegrasi pembangunan daerah sehingga diupayakan adanya sinergi faktor-faktor yang berpengaruh pada pembangunan daerah. Adanya intergarasi dan sinergitas diupayakan terciptanya terobosan dalam pembangunan daerah. Dengan adanya terobosan tersebut diupayakan diminimalisir eksternalitas negatif dari hasil-hasil pembangunan. Berawal dari situ, maka tulisan pemikiran-pemikiran dari buku ini berasal dari Seminar dengan tema "Terobosan Dalam Akselerasi Ekonomi Daerah". Diharapkan dengan adanya pemikiran-pemikiran pada buku ini dapat dijadikan pedoman, minimal acuan atau bacaan bagi semua pihak yang terkait dalam pembangunan daerah, baik itu dari unsur-unsur pemerintah, perguruan tinggi maupun masyarakat.

Sekapur Sirih

Integrasi, Sinergi dan Terboson Pembangunan Daerah

Keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya ditentukan oleh satu faktor saja, semisal faktor ekonomi tetapi juga faktor-faktor lain, seperti sosial, budaya, politik, keamanan dan lain-lain. Kesemua faktor tersebut saling berhubungan satu dengan lain. Pemisahan atau egoisitas atas satu faktor dengan faktor lain akan menimbulkan dilema atau keterpurukan atas satu di atas faktor yang lain dan selanjutnya akan berpengaruh pada faktor secara keseluruhan. Keberhasilan pembangunan daerah dengan mengatasnamakan keberhasilan pembangunan ekonomi tanpa keberhasilan pembangunan bidang lainnya akan menjadi bumerang bagi pembangunan ekonomi itu sendiri. Sebagai misal, pembangunan ekonomi daerah tanpa melihat perubahan struktur sosial masyarakat akan menyebabkan kekacauan daerah tersebut yang berimbas pada pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi daerah yang melihat hanya pendapatan perkapita tanpa melihat pemerataan atau distribusi kesejahteraan akan menyebabkan patologi sosial berupa penyimpangan kondisi dan keadaan sosial berupa meningkatnya kejahatan dan kecemburuan atas individu satu dengan individu lainnya.

Hal ini dikarenakan adanya sekelompok orang yang memperoleh pendapatan yang tinggi, sedangkan sebagian besar masyarakat pendapatannya pas-pasan. Secara keseluruhan kalau dilihat pendapatan perkapita masyarakat memang tinggi, tetapi bersifat semu. Ini dikarenakan pendapatan yang diterima masyarakat tidak terdistribusi secara merata, tetapi terdapat ketimpangan pendapatan. Apalagi kalau struktur sosial secara sistemik melakukan pemihakan terhadap sekelompok orang tersebut atas sebagian besar masyarakat, maka yang terjadi adalah pembangunan ekonomi yang penuh dengan konflik sosial.

Foto Diskusi Panel Di BI

Ironisnya lagi, keberhasilan pembangunan ekonomi terkadang tidak memperhatikan faktor ketertiban dan keamanan, seakan-akan adanya adigium kalau masyarakat secara ekonomi mengalami peningkatan pendapatan, maka ketertiban dan keamanan secara otomatis akan tercipta.

Padahal keberhasilan pembangunan ekonomi menyebabkan adanya eksternalitas negatif berupa konflik sosial, keterasingan budaya dan fluktuasi politik. Eksternalitas negatif tersebut akan menciptakan ketidakstabilan faktor ketertiban dan keamanan. Adanya gangguan pada faktor ketertiban dan keamanan akan berpengaruh pada keberhasilan pembangunan ekonomi. Demikian rentetan atas satu faktor akan menyebabkan rentetan atas faktor lain, kalau pembangunan atas satu bidang tidak diiringi dan diseleraskan dengan bidang-bidang lain. Dengan adanya hal tersebut, keberhasilan pembangunan bidang ekonomi juga diiringi dengan bidang-bidang lainnya, tidak terkecuali bidang ketertiban dan keamanan. Penanggulan terhadap satu bidang apapun akan menyebabkan terganggunya bidang lain dan menyebabkan terganggunya atau kacaunya bidang itu sendiri. Ini menunjukkan bahwa semua bidang mempunyai kontribusi terhadap pembangunan daerah. Untuk itu, stigma superioritas atas keberhasilan bidang ekonomi atas bidang-bidang lainnya harus ditanggalkan. Untuk itu, dalam perencanaan pembangunan daerah harus dilibatkan semua bidang-bidang tersebut. Integrasi lintas bidang dan lintas sektor menciptakan sinergi atas lintas bidang dan lintas sektor tersebut. Dengan adanya integrasi dan sinergi tersebut akan mampu dihasilkan terobosan dalam pembangunan daerah.

Tanpa adanya integrasi dan sinergi bidang-bidang tersebut maka pembangunan ekonomi akan berjalan sendiri-sendiri, seakan-akan adanya komando tanpa komando. Hal ini dikarenakan "komando besar" tidak ada, yang ada hanya "komando-komando kecil" yang berjalan secara parsial. Konsekuensi adanya komando tanpa komando tersebut, keluaran (output) dan capaian (*outcome*) pembangunan daerah tidak akan seoptimal mungkin, bahkan manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) dari pembangunan tersebut kurang atau tidak dirasakan oleh masyarakat khususnya masyarakat kecil. Ironisnya lagi, pembangunan daerah hanya dijadikan kepentingan oleh pihak-pihak tertentu, seperti adanya kepentingan politik dan ekonomi tanpa melihat eksternalitas negatif pada sisi sosial dan budaya masyarakat. Untuk itu perlu adanya "komandan" dalam pembangunan daerah yang merangkul semua bidang dan melakukan terobosan dalam pembangunan daerah dengan semua bidang tersebut. Dengan adanya "komandan" tersebut egoisitas dan superioritas atas bidang dan sektor tersebut diminimalisir bahkan dihilangkan, sehingga pembangunan daerah dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan. Dengan adanya terobosan pembangunan daerah, tidak saja adanya pencapaian pembangunan sesuai tujuan yang telah ditetapkan, bahkan adanya pelampauan

terhadap pencapaian pembangunan tersebut. Pelampauan pencapaian tersebut tidak hanya satu bidang saja, tetapi semua bidang dalam pembangunan daerah tersebut. Adanya hal tersebut, akan menuju tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Halaman

Pengantar	i
Sekapur Sirih	iii
Bab I Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah	1
1. Pendahuluan	1
1.1. Perencanaan Pembangunan Daerah	2
1.1.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pembangunan Daerah	7
1.2. Pembangunan Ekonomi Daerah	8
1.2.1. Kapasitas Pengembangan Ekonomi Masyarakat	9
1.2.2. Peran Pemerintah Dalam Pembangunan Daerah	10
1.2.3. Strategi Pembangunan Ekonomi Daerah	11
1.3. Kinerja dan Indikator Kinerja	13
1.3.1. Kinerja	13
1.3.1.1. Tujuan atau Manfaat Penilaian Kinerja	13
1.3.1.2. Prinsip-Prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja	14
1.3.1.3. Aspek yang Diukur	15
1.3.1.4. Siklus Pengukuran Kinerja	16
1.3.1.5. Penilaian Dengan Value For Money (Ekonomis, Efisiensi, Efektifitas)	17
1.3.2. Indikator Kinerja	18

1.3.2.1. Peran Indikator Kinerja	21
1.3.2.2. Manfaat Indikator Kinerja	22
1.3.2.3. Langkah-Langkah Menyusun Indikator Kinerja	23
1.4. Evaluasi Dalam Analisis Kebijakan dan Program	23
1.4.1. Sifat Evaluasi	24
1.4.2. Fungsi Evaluasi	25
1.4.3. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan	26
1.5. Pendekatan Terhadap Evaluasi	30
1.5.1. Evaluasi Semu	37
1.5.2. Evaluasi Formal	37
1.5.2.1. Variasi Evaluasi Formal	38
1.5.3. Evaluasi Keputusan Teoritis	40
 Bab II Kinerja dan Evaluasi Pembangunan Ekonomi Daerah	 43
2. Kinerja dan Evaluasi Pembangunan Daerah	43
2.1. Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	44
2.1.1. Analisis Deskripsi Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	44
2.1.1.1. Pertumbuhan Ekonomi	44
2.1.1.2. Pengangguran	55
2.1.1.3. Kemiskinan	58
2.1.1.4. Disparitas Wilayah	60
2.1.1.5. Indeks Pembangunan Manusia	64

2.1.1.6. Nilai Tukar Petani	65
2.1.1.7. Nilai Tukar Nelayan	66
2.1.2. Analisis <i>Value For Money Plus</i> Terhadap Kinerja Indikator	
Pembangunan Ekonomi	70
2.1.2.1. Pendapatan Daerah	77
2.1.2.2. Pertumbuhan Ekonomi	80
2.1.2.3. Pengangguran	81
2.1.2.4. Kemiskinan	81
2.1.2.5. Disparitas Wilayah	82
2.1.2.6. Indeks Pembangunan Manusia	82
2.1.2.7. Nilai Tukar Petani	82
2.1.2.8. Nilai Tukar Nelayan	83
2.1.3. Analisis Good Corporate Governance Terhadap Kinerja	
Indikator Pembangunan Ekonomi	83
2.1.4. Analisis Efek Berganda Program-Program dan	
Kegiatan-Kegiatan Pembangunan Ekonomi	91
2.1.4.1. Program Pertumbuhan Ekonomi	91
2.1.4.2. Program Penurunan Pengangguran	92
2.1.4.3. Program Pengentasan Kemiskinan	92
2.1.4.4. Program Penurunan Indeks Disparitas Wilayah (IDW)	92
2.1.4.5. Program Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	92
2.1.4.6. Program Peningkatan Nilai Tukar Petani (NTP)	93
2.1.4.7. Program Peningkatan Nilai Tukar Nelayan (NTN)	93

2.1.5. Analisis Pemangku Kepentingan (<i>Stakeholder Analysis</i>)	
Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi	93
2.1.6. Permasalahan-Permasalahan Pada Indikator Kinerja	
Pembangunan Ekonomi Strategis	96
2.1.6.1. Permasalahan-Permasalahan Pada Pertumbuhan Ekonomi	96
2.1.6.2. Permasalahan-Permasalahan Pada Pengangguran	96
2.1.6.3. Permasalahan-Permasalahan Pada Kemiskinan	97
2.1.6.4. Permasalahan-Permasalahan Pada Indeks Disparitas	
Wilayah (IDW)	97
2.1.6.5. Permasalahan-Permasalahan Pada Indeks Pembangunan	
Manusia (IPM)	97
2.1.6.6. Permasalahan-Permasalahan Pada Nilai Tukar	
Petani (NTP)	97
2.1.6.7. Permasalahan-Permasalahan Pada Nilai Tukar	
Nelayan (NTN)	98
2.2. Evaluasi Kinerja Indikator Program-Program Strategis	
Pembangunan Ekonomi	98
2.2.1. Program-Program Strategis Terkait Pertumbuhan Ekonomi	98
2.2.2. Program-Program Strategis Terkait Pengangguran	105
2.2.3. Program-Program Strategis Terkait Kemiskinan	108
2.2.4. Program-Program Strategis Terkait Indeks Disparitas	
Wilayah (IDW)	109
2.2.5. Program-Program Strategis Terkait Indeks Pembangunan	

Manusia (IPM)	111
2.2.6. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar	
Petani (NTP)	115
2.2.7. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar	
Nelayan (NTN)	118
 Bab III Peran Strategis Infrastruktur Penunjang Transportasi	 121
3. Pendahuluan	121
3.1. Konsep Transportasi	124
3.2. Jenis Transportasi (<i>Mode of Transport</i>)	126
3.3. Jenis Pelayanan Transportasi (<i>Kind of Service Transport</i>)	126
3.4. Fungsi Transportasi Regional dan Lokal	129
3.5. Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Transportasi Publik	131
3.6. Gambaran Umum Kendaraan Bermotor di Surabaya	133
3.7. Penyelesaian Masalah Transportasi di Negara Lain	137
3.7.1. <i>Road Pricing</i> di Singapura	137
3.7.2. Pembatasan Kendaraan Dengan Nomor Ganjil Atau Genap	137
3.7.3. Pemberlakuan Nomor Ganjil dan Genap di Kota Beijing	138
3.8. Definisi Transportasi	141
3.8.1. Peranan Transportasi Dalam Perekonomian	141
3.9. Rancangan Kebutuhan Transportasi di Kota Surabaya	142
3.10. Sistem Transportasi yang Cocok Untuk Kota Surabaya	143

Bab IV Kebijakan dan Strategi Pembangunan Permukiman

Prasarana Wilayah Daerah	148
4. Pendahuluan	148
4.1. Analisis Profil Permukiman Prasarana Wilayah	149
4.1.1. Profil Infrastruktur Bidang Energi	149
4.1.1.1. Pengembangan Sumber Daya Energi yang Baru	149
4.1.2. Profil Infrastruktur Bidang Ketenagalistrikan	154
4.1.3. Profil Infrastruktur Bidang Pos dan Telematika	157
4.1.3.1. Rencana Sistem Jaringan Telekomunikasi	157
4.1.4. Profil Infrastruktur Bidang Jalan dan Transportasi Darat	158
4.1.4.1. Jaringan Jalan Bebas Hambatan	158
4.1.4.2. Jaringan Jalan Arteri Primer	162
4.1.4.3. Jaringan Jalan Kolektor Primer	165
4.1.4.4. Jalan Strategis Nasional	167
4.1.4.5. Terminal	167
4.1.4.6. Angkutan Masal Perkotaan Bus Metro	169
4.1.5. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Laut	169
4.1.5.1. Transportasi Laut	169
4.1.5.2. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Laut	170
4.1.5.3. Pelabuhan Penyeberangan	170
4.1.5.4. Alur Pelayaran Barat Surabaya	171
4.1.6. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Udara	173
4.1.6.1. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Udara	173

4.1.7. Profil Infrastruktur Bidang Perkeretaapian	175
4.1.7.1. Jaringan Jalan Kereta Api	175
4.1.7.1.1. Rencana Pengembangan Jaringan Jalur Kereta Api	
Berskala Nasional dan Regional	176
4.1.7.1.2. Rencana Konservasi Jaringan Jalur Kereta Api Mati	176
4.1.7.1.3. Rencana Jalur Angkutan Masal Perkeretaapian Komuter	177
4.1.7.1.4. Rencana Pengembangan <i>Dry Port</i> dan Terminal Barang	177
4.1.7.1.5. Stasiun	177
4.1.8. Profil Infrastruktur Bidang Sumber Daya Air	178
4.1.8.1. Jaringan Sumber Daya Air Lintas Provinsi dan Lintas	
Kabupaten/Kota Untuk Mendukung Air Baku Pertanian	178
4.1.8.2. Jaringan Sumber Daya Air Untuk Kebutuhan Air	
Baku Industri	178
4.1.8.3. Jaringan Air Baku Industri Untuk Kebutuhan Air Minum	179
4.1.8.4. Jaringan Pengendali Banjir di Wilayah Provinsi dan	
atau Lintas Provinsi	179
4.1.9. Profil Infrastruktur Bidang Perumahan dan Permukiman	185
4.1.9.1. Ruang Terbuka Hijau	185
4.1.9.2. Permukiman Layak Huni	185
4.1.9.3. Sistem Prasarana Pengelolaan Lingkungan	187
4.1.9.3.1. Tempat Pemrosesan Akhir (TPA)	188
4.1.9.3.2. Tempat Pengolahan Limbah Tinja	189
4.1.9.3.3. Tempat Pengolahan Limbah B3	191

4.2. Analisis Biaya-Manfaat-Dampak	191
4.2.1. Bidang Energi	192
4.2.2. Bidang Ketenagalistrikan	193
4.2.3. Bidang Pos dan Telematika	194
4.2.4. Bidang Jalan dan Transportasi Darat	196
4.2.5. Bidang Transportasi Laut	198
4.2.6. Bidang Transportasi Udara	200
4.2.7. Bidang Perkeretaapian	201
4.2.8. Bidang Sumber Daya Air	202
4.2.9. Bidang Perumahan dan Permukiman	204
4.3. Analisis Pemetaan, Potensi, Kendala, Permasalahan Solusi	207
4.4. Arah Kebijakan dan Strategi Kegiatan Permukiman	
Prasarana Wilayah	211
4.4.1. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Energi	211
4.4.2. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Ketenagalistrikan	211
4.4.3. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Pos dan Telematika	212
4.4.4. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Jalan dan	
Transportasi Darat	212
4.4.5. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Transportasi Laut	213
4.4.6. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Trasnportasi Udara	214
4.4.7. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perkeretapian	214
4.4.8. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Sumber Daya Air	215
4.4.9. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perumahan dan	

Permukiman	216
Bab V Pertumbuhan, Biaya Eksternal dan Kebijakan Publik	218
5. Pendahuluan	218
5.1. Pertumbuhan	218
5.2. Biaya Eksternalitas	222
5.2.1. Mekanisme Timbulnya Eksternalitas	223
5.2.1.1. Keberadaan Barang Publik	223
5.2.1.2. Sumber Daya Bersama	224
5.2.1.3. Ketidakefektifan dan Kegagalan Pasar	225
5.2.1.4. Kegagalan Pemerintah	226
5.3. Jenis-Jenis Dampak Eksternalitas	227
5.4. Eksternalitas dan Inefisiensi Pasar	229
5.4.1. Eksternalitas Dalam Produksi	229
5.4.2. Eksternalitas Dalam Konsumsi	230
5.5. Solusi Swasta Terhadap Eksternalitas	231
5.5.1. Jenis-Jenis Solusi Swasta	231
5.5.2. Teorema <i>Coase</i>	233
5.5.3. Mengapa Solusi Swasta Tidak Selalu Berhasil	235
5.6. Kebijakan Publik Untuk Mengatasi Eksternalitas	236
5.6.1. Kebijakan Direktif (Arahan)	236
5.6.2. Kebijakan Kegiatan Voluntir (Sukarela)	238

5.7. Kebijakan Pajak dan Subsidi	241
5.7.1. Pajak Pigovian dan Subsidi	243
5.7.2. Kebijakan Regulasi	245
5.7.3. Kebijakan Pembayaran Insentif / Hadiah	246
5.7.4. Kebijakan Dengan Tindakan	247

Bab VI Sinergitas Polisi dan Masyarakat Dalam Pembangunan

Daerah	253
6. Pendahuluan	253
6.1. Fungsi Kepolisian Dalam Suatu Negara	254
6.2. Menciptakan Kepastian Hukum	257
6.3. Peran POLRI Dalam Pembangunan	260
6.4. Pertumbuhan Ekonomi	261
6.4.1. Pendapatan Perkapita	262
6.4.2. Jumlah Penduduk Miskin	262
6.4.3. Tingkat Pengangguran	262
6.4.4. Investasi dan Investor	262

Bab I

Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah

1. Pendahuluan

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu rencana untuk membangun daerah sekaligus meratakan kesejahteraan masyarakat. Dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah terdapat berbagai alternatif untuk mencapai tujuan. Alternatif yang dipilih diusahakan dengan memilih biaya (*cost*) tertentu untuk mendapatkan hasil (*output*), keluaran (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) yang seoptimal mungkin. Dalam hal ini perlu adanya prinsip *Value For Money* (VFM) atau Ekonomis, Efisien dan Efektif (3E) tanpa mengesampingkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) berupa partisipasi, transparansi, akuntabel dan berkeadilan. Dalam melakukan pembangunan tidak hanya bertumpu pada pembangunan fisik atau material saja, tetapi juga pembangunan non fisik atau mental dan spiritual. Dalam arti, pembangunan tidak hanya berorientasi pada peningkatan pertumbuhan dan pemerataan, tetapi juga pada keseimbangan antara unsur-unsur yang ada dalam pembangunan. Untuk itu, perencanaan pembangunan daerah tidak hanya berfokus pada perencanaan pembangunan fisik, tetapi juga pada pembangunan mental dan spiritual. Untuk itu diarahkan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan tidak hanya berdampak pada pertumbuhan fisik saja, tetapi juga memberi dampak pada peningkatan mental dan spiritual masyarakat.

Keseimbangan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ini akan membawa konsekuensi pada ketiadaan ego, baik ego keilmuan, ego sektoral maupun ego kesukuan sehingga pembangunan menjadi terintegrasi dan sinergi. Adanya integrasi dan sinergi antar berbagai hal dalam pembangunan akan melahirkan terobosan pembangunan yang tidak hanya berdampak pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada kestabilan sosial politik dan keamanan, kelestarian budaya serta pengembangan ilmu dan teknologi. Hal ini akan memperkuat bangunan kapasitas (*capacity building*) masyarakat. Adanya hal tersebut juga mengurangi dominasi pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat mendominasi dalam perencanaan pembangunan daerah. Peran pemerintah dalam hal ini hanya sebatas sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator dan stimulator bagi peningkatan

pembangunan daerah. Adanya integrasi, sinergi dan terobosan pembangunan tersebut akan membuat kinerja pembangunan menjadi lebih baik, tidak hanya kinerja berdasarkan ukuran kuantitatif tetapi juga kualitatif. Hal ini dikarenakan indikator kinerja yang digunakan dan dihasilkan juga tidak berfokus pada sesuatu yang bersifat kuantitatif melainkan juga kualitatif sehingga terjadi keseimbangan dalam pengukuran kinerja. Evaluasi yang dilakukan terhadap pembangunan juga tidak hanya berorientasi pada sesuatu yang bersifat kuantitatif, tetapi juga kualitatif sehingga evaluasi yang dihasilkan bersifat holistik.

1.1. Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu sistem yang dibentuk dari unsur-unsur perencanaan, pembangunan dan daerah. Perencanaan dapat juga dilihat sebagai suatu proses di mana tujuan-tujuan, bukti-bukti faktual dan asumsi-asumsi diterjemahkan sebagai suatu proses argumen logis ke dalam penerapan kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan (Lawton and Rose, 1995). Perencanaan adalah melihat ke depan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan. Dalam hal ini, perencanaan terdiri dari berbagai alternatif pilihan yang harus diambil satu pilihan dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan dan alasan-alasan tertentu yang memberikan hasil yang optimal diantara pilihan-pilihan yang lain sehingga hasilnya selaras dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan itu sendiri. Adapun unsur-unsur dimaksud meliputi:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada. Fakta-fakta atau bukti-bukti yang ada dapat berupa laporan hasil pembangunan daerah, laporan dari pihak di luar pemerintah daerah, seperti organisasi sosial masyarakat maupun angka-angka yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Hal ini menjadi penting karena hasil perencanaan merupakan dasar bagi pelaksanaan suatu kegiatan atau aktivitas. Tanpa adanya fakta-fakta atau bukti-bukti tersebut, maka pelaksanaan kegiatan atau aktivitas akan berjalan tanpa tujuan dan arah yang jelas.

2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentu kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif atau pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam memilih satu alternatif diantara berbagai alternatif yang lain diupayakan memberikan hasil yang optimal dengan risiko atau anggaran tertentu atau hasil yang tertentu dengan risiko atau anggaran yang minimal.
3. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat atau sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan. Tujuan yang dicapai harus serealistik mungkin bukan tanpa upaya maupun susah untuk mencapai tujuan tersebut.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan. Untuk itu, perlu dipikirkan dan dipertimbangkan faktor-faktor yang menjadi stimulus maupun penghambat dalam pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan. Tanpa adanya kebijaksanaan, maka hasil keputusan hanya menjadi kertas yang berisi tulisan saja tanpa makna yang berarti. Adanya kebijaksanaan merupakan konsekuensi pengambilan satu pilihan diantara berbagai alternatif-alternatif pilihan yang harus diambil.

Selanjutnya mengenai pengertian pembangunan menurut Siagian (1994) merupakan suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembangunan bangsa (*nation building*). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan. Dalam arti bahwa pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan. Dengan adanya hal tersebut, perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif dan aplikatif. Perencanaan pembangunan dapat juga diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat

fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual) dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik. Ini menunjukkan bahwa pembangunan tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan secara fisik (material) saja, tetapi juga pertumbuhan non fisik (mental dan spiritual) sehingga pembangunan yang dilakukan dapat mendorong dan meningkatkan pertumbuhan material, mental dan spiritual.

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area atau wilayah pembangunan di mana terbentuknya konsep perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah atau daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh dan lengkap tetapi tetap berpegang pada asas prioritas. Sumber daya yang digunakan meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya ekonomi. Berarti, perencanaan pembangunan daerah akan membentuk tiga hal pokok yang meliputi perencanaan komunitas, menyangkut suatu area atau daerah dan sumber daya yang ada di dalamnya. Perencanaan komunitas merupakan dasar dalam perencanaan pembangunan nasional sekaligus menjaga nilai-nilai kearifan lokal serta melestarikan komunitas yang ada pada suatu wilayah. Ini menunjukkan bahwa dalam berpikir global tanpa menanggalkan nilai-nilai lokalitas suatu wilayah, bahkan memasukkan nilai-nilai lokalitas tersebut pada perencanaan nasional maupun global.

Perencanaan pembangunan daerah menurut Jensen (1995) harus memperhatikan hal-hal yang bersifat kompleks sehingga prosesnya harus memperhitungkan kemampuan sumber daya yang ada, baik sumber daya manusia, sumber daya fisik, sumber daya alam, keuangan serta sumber-sumber daya lainnya. Ciri-ciri perencanaan pembangunan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut (Riyadi dan Bratakusumah, 2003):

1. Menghasilkan program-program yang bersifat umum. Program-program ini biasanya terkait dengan kebutuhan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan serta program-program yang terkait dengan kebutuhan masyarakat.
2. Analisis perencanaan bersifat makro atau luas. Perencanaan ini merupakan konsolidasi dari perencanaan yang bersifat mikro yang diselaraskan, disinergikan dan diintegrasikan dalam perencanaan yang bersifat makro.

3. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka menengah dan panjang. Perencanaan tidak hanya melihat hasil jangka pendek, tetapi juga perubahan pada jangka menengah dan panjang dengan kesediaan anggaran yang tersedia.
4. Memerlukan pengetahuan secara interdisipliner, general dan universal, namun tetap memiliki spesifikasi masing-masing yang jelas. Dalam melakukan perencanaan tidak ditonjolkan egoisitas disiplin pengetahuan tertentu, tetapi mensinergikan, menselaraskan dan mengintegrasikan interdisipliner pengetahuan.
5. Fleksibel dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek. Apabila terdapat perubahan yang tidak dapat dikendalikan, semisal adanya krisis keuangan global dapat dilakukan penyesuaian dengan bertumpu pada kekuatan sumber daya – sumber daya yang ada di negeri ini.

Kegiatan perencanaan pembangunan daerah tidak bisa dilakukan secara individual, melainkan harus dilaksanakan secara tim, baik dalam arti kerjasama tim antar-anggota perencana maupun kerjasama dalam arti institusional. Di samping itu, perencanaan pembangunan daerah juga memerlukan keterlibatan berbagai pihak secara interdisipliner sehingga mampu melakukan pengkajian dan analisis yang akurat dalam rangka perumusan hasil perencanaannya. Pihak-pihak di sini bisa dari masyarakat umum, kalangan akademisi, pelaku usaha, tokoh-tokoh ormas, parpol dan elemen-elemen masyarakat lainnya yang dapat memberikan informasi penting tentang kebutuhan dasar suatu wilayah pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah akan sangat mendorong terciptanya suatu hasil perencanaan yang baik karena masyarakat sebagai salah satu unsur dalam pembangunan tentunya dapat mengetahui sekaligus memahami apa yang ada di wilayahnya. Ini menunjukkan upaya perencanaan pembangunan merupakan penggabungan dari pendekatan dari atas ke bawah (top down), pendekatan partisipasi dan pendekatan dari bawah ke atas (bottom up). Penggunaan pendekatan-pendekatan tersebut tergantung pada konteks yang ada di lapangan sehingga antara pendekatan-pendekatan tersebut tidak ada yang diunggulkan.

Di samping itu, dengan melibatkan mereka dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah telah memberikan kepercayaan kepada masyarakat sehingga mereka dapat merasa ikut bertanggung jawab dan merasa memiliki program-program pembangunan yang jelas akan sangat menguntungkan bagi pelaksanaannya. Oleh karena itu, pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Bahkan partisipasi masyarakat merupakan

fenomena yang tak dapat diabaikan dan sangat bernilai bagi keberhasilan suatu pembangunan. Partisipasi masyarakat akan mendorong perencanaan anggaran dan program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan diimplementasikan akan berjalan secara transparan. Dengan adanya transparansi tersebut akan mendorong pertanggungjawaban para aparatur terkait dengan anggaran dan program-program yang telah dilaksanakan tersebut. Ini menunjukkan partisipasi merupakan sesuatu yang penting diantara transparansi, akuntabilitas dan keadilan, hal ini dikarenakan dengan adanya partisipasi akan membuka upaya transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

1.1.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perencanaan Pembangunan Daerah

Sebagaimana layaknya suatu aktivitas yang terkait dengan masalah sosial kemasyarakatan dan selalu bersifat dinamis. Keberhasilan atau kegagalan program-program dan kegiatan-kegiatan perencanaan pembangunan daerah selalu dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tersebut secara khusus dapat berbeda tergantung pada situasi dan kondisi yang sedang berlaku di daerah perencanaan. Substansi permasalahan yang berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya dapat menyebabkan berbedanya faktor-faktor tersebut. Hal-hal yang dapat mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah antara lain meliputi (Riyadi dan Bratakusumah, 2003):

1. Kestabilan politik dan keamanan dalam negeri. Semakin stabil dan aman kondisi dalam negeri, maka perencanaan pembangunan akan berjalan sesuai dengan hal yang direncanakan. Dalam hal ini terdapat kaitan antara pembangunan, pertumbuhan dan kondisi kestabilan serta keamanan dalam negeri.
2. Dilakukan oleh orang-orang yang ahli di bidangnya. Dalam hal perencanaan pembangunan dapat dilakukan secara teknokratis, partisipasi dan politis sehingga pelibatan perencanaan pembangunan tidak hanya didominasi oleh eksekutif dan legislatif, tetapi juga dari pihak akademisi dan organisasi sosial masyarakat.
3. Realistis sesuai dengan kemampuan sumber daya dan dana. Perencanaan pembangunan dengan memperhatikan pertimbangan kecukupan dan ketersediaan sumber daya dan dana dengan melihat integrasi jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

4. Koordinasi yang baik. Pelibatan berbagai pihak pemangku kepentingan dalam perencanaan pembangunan diperlukan adanya koordinasi yang baik.
5. *Top down dan bottom up planning*. Dalam perencanaan pembangunan tidak hanya berdasarkan pendekatan dari atas ke bawah dan bawah ke atas, tetapi juga perpaduan dari kedua pendekatan tersebut berupa perencanaan partisipatoris.
6. Sistem pemantauan dan pengawasan yang terus menerus. Sistem pemantauan dan pengawasan tidak hanya secara formal dari pihak-pihak yang terkait, semisal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektoral Jenderal, Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) dan lainnya, tetapi juga pemantauan dan pengawasan yang melibatkan dari pihak akademisi dan organisasi sosial masyarakat.
7. Transparansi dan dapat diterima oleh masyarakat. Perencanaan pembangunan harus diungkapkan kepada masyarakat, baik terkait dengan program-program maupun kegiatan-kegiatan serta anggaran atau dana yang disediakan dalam perencanaan pembangunan tersebut.

Namun secara umum, dapat dikemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan daerah dengan merujuk pada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan, antara lain meliputi:

- (1) Faktor lingkungan, baik eksternal maupun internal yang mencakup bidang keamanan, sosial, budaya, ekonomi dan politik;
- (2) faktor sumber daya manusia perencana;
- (3) faktor sistem yang digunakan;
- (4) faktor perkembangan ilmu dan teknologi; dan
- (5) faktor pendanaan.

1.2. Pembangunan Ekonomi Daerah

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999). Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses yang mencakup pembentukan institusi-institusi baru, pembangunan industri-industri

alternatif, perbaikan kapasitas tenaga kerja yang ada untuk menghasilkan produk dan jasa yang lebih baik, identifikasi pasar-pasar baru, alih ilmu pengetahuan dan pengembangan perusahaan-perusahaan baru. Masalah pokok dalam pembangunan daerah adalah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumber daya manusia, kelembagaan dan sumber daya fisik secara lokal.

Orientasi ini mengarahkan kita kepada pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang peningkatan kegiatan ekonomi. Setiap upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah dan masyarakat harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumber daya – sumber daya yang ada harus mampu menaksir potensi sumber daya – sumber daya yang diperlukan untuk merancang dan membangun perekonomian daerah.

1.2.1. Kapasitas Pengembangan Ekonomi Masyarakat

Informasi tentang kondisi perekonomian tidak cukup sebagai indikator kemampuan masyarakat dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, analisis tentang profil kelembagaan masyarakat juga perlu ditambah. Untuk menilai kapasitas suatu masyarakat dalam suatu daerah dalam upaya untuk melakukan pembangunan sosial ekonomi terpadu dalam jangka panjang diperlukan informasi-informasi tentang sistem kelembagaan di daerah sebagai berikut:

1. Lembaga-lembaga masyarakat, misalnya organisasi-organisasi keagamaan, organisasi-organisasi sosial, kelompok-kelompok masyarakat dan sebagainya.
2. Struktur ekonomi. Organisasi-organisasi dengan fokus daerah, misalnya Kadinda, asosiasi-asosiasi kelompok usaha, organisasi pekerja, perusahaan-perusahaan yang berada di daerah tersebut, lembaga-lembaga pembangunan pemerintah dan sebagainya.
3. Lembaga-lembaga politik. Pemerintah daerah merupakan kunci keberhasilan pembangunan ekonomi daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dan semua jajarannya harus mempunyai

kapasitas yang tinggi untuk menjadi partisipan yang penuh dalam proses pembangunan daerah.

4. Lembaga-lembaga keuangan, misalnya bank, perusahaan asuransi, perusahaan-perusahaan di daerah tersebut, lembaga-lembaga modal ventura, lembaga-lembaga yang membantu pengembangan industri dan pengusaha kecil dan sebagainya.
5. Lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan. Pendidikan, terutama pendidikan tinggi merupakan sumber daya utama dalam pembangunan ekonomi. Lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan akan mampu menyediakan sumber daya manusia yang terlatih dan keahlian-keahlian di bidang penelitian dan pengembangan bagi program pembangunan ekonomi.

Dalam pembangunan ekonomi, hubungan yang sinkron antara lembaga-lembaga di atas sama pentingnya dengan keberadaannya. Hubungan kerja yang baik antara lembaga-lembaga tersebut sangat diperlukan karena masing-masing mempunyai peranan dalam proses pembangunan ekonomi dan penciptaan kesempatan kerja di daerah.

1.2.2. Peran Pemerintah Dalam Pembangunan Daerah

Tahap pertama perencanaan bagi setiap organisasi yang tertarik dalam pembangunan ekonomi daerah adalah menentukan peran (*role*) yang akan dilakukan dalam proses pembangunan. Ada 4 peran yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah, yaitu sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator dan stimulator bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah.

Dengan perannya sebagai *entrepreneur*, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri berupa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Aset-aset pemerintah daerah harus dapat dikelola dengan lebih baik sehingga secara ekonomis menguntungkan.

Pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya. Perluasan dari peranan ini dalam pembangunan ekonomi bisa melibatkan kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam proses pengumpulan dan pengevaluasian informasi ekonomi, misalnya tingkat kesempatan kerja, angkatan kerja, pengangguran dan sebagainya. Dalam perannya sebagai koordinator, pemerintah daerah bisa juga melibatkan lembaga-lembaga pemerintah lainnya, dunia usaha dan masyarakat dalam penyusunan sasaran-sasaran ekonomi, rencana-rencana dan strategi-strategi. Pendekatan ini sangat potensial dalam menjaga

konsistensi pembangunan daerah dengan pembangunan nasional dan menjamin bahwa perekonomian daerah akan mendapat manfaat yang maksimum.

Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku atau budaya masyarakat di daerahnya. Hal ini akan mempercepat proses pembangunan dan prosedur perencanaan serta pengaturan penetapan daerah (*zoning*) yang lebih baik. Penetapan daerah juga akan menciptakan budaya masyarakat yang baru dan baik. Pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap berada di daerah tersebut. Stimulasi ini dapat dilakukan dengan cara antara lain pembuatan brosur-brosur, pembangunan kawasan industri, pembangunan infrastruktur, pembuatan *outlets* untuk produk-produk industri kecil, membantu industri-industri kecil melakukan pameran.

1.2.3. Strategi Pembangunan Ekonomi Daerah

Secara umum tujuan strategi pembangunan ekonomi adalah sebagai berikut (Arsyad, 1999): pertama, mengembangkan lapangan kerja bagi penduduk yang ada sekarang. Tujuan perencanaan pembangunan ekonomi dan pengerjaan adalah lebih untuk memberikan kesempatan kerja untuk penduduk yang ada sekarang ketimbang menarik para pekerja baru. Selain itu, juga untuk menciptakan lapangan kerja baru bagi penduduk yang produktif dan potensial. Kedua, mencapai stabilitas ekonomi daerah. Pembangunan ekonomi akan sukses jika mampu memenuhi kebutuhan dunia usaha, misalnya lahan, sumber keuangan, infrastruktur dan sebagainya. Pembangunan ekonomi juga akan sukses apabila adanya kestabilan kondisi politik dan keamanan suatu wilayah. Ketiga adalah mengembangkan basis ekonomi dan kesempatan kerja yang beragam. Hal ini untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan fluktuasi ekonomi sektoral yang pada akhirnya akan mempengaruhi kesempatan kerja masyarakat. Strategi pembangunan ekonomi daerah dapat dikelompokkan menjadi 4 kelompok besar, yaitu:

1. Strategi Pembangunan Fisik/Lokalitas. Strategi pembangunan ini melalui pengembangan program perbaikan kondisi fisik/lokalitas daerah yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan industri dan perdagangan. Secara khusus, tujuan strategi pembangunan fisik/lokalitas ini adalah untuk menciptakan identitas daerah, memperbaiki pesona atau kualitas hidup masyarakat dan

- memperbaiki daya tarik pusat kota dalam upaya menumbuhkan perekonomian daerah.
2. Strategi Pengembangan Dunia Usaha. Pengembangan dunia usaha merupakan komponen penting dalam perencanaan pembangunan ekonomi daerah karena daya tarik, kreasi atau daya tahan kegiatan dunia usaha merupakan cara terbaik untuk menciptakan perekonomian daerah yang sehat.
 3. Strategi Pengembangan Sumber Daya Manusia. Sumber daya manusia merupakan aspek yang paling penting dalam proses pembangunan ekonomi. Oleh karena peningkatan kualitas dan ketrampilan sumber daya manusia adalah suatu kewajiban.
 4. Strategi Pengembangan Masyarakat. Kegiatan pengembangan masyarakat ini merupakan kegiatan yang ditujukan untuk mengembangkan suatu kelompok masyarakat tertentu di suatu daerah. Tujuan kegiatan ini adalah untuk menciptakan manfaat sosial, misalnya melalui penciptaan proyek-proyek padat karya untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka atau memperoleh keuntungan dari usahanya serta memperluas lapangan kerja dan memberi stimulus dalam penciptaan lapangan kerja.

1.3. Kinerja dan Indikator Kinerja

1.3.1. Kinerja

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi (Bastian, 2001). Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas atau program tersebut harus dapat diukur. Pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada masukan (*input*), tetapi lebih ditekankan kepada keluaran atau manfaat program dan kegiatan tersebut. Setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Produk dan jasa yang dihasilkan diukur berdasar kontribusinya terhadap pencapaian visi dan misi organisasi. Dalam penerapannya dibutuhkan suatu artikulasi yang jelas mengenai visi, misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur dari satu dan keseluruhan program dan kegiatan. Ukuran tersebut bisa dikaitkan dengan pencapaian (*outcome*) dari setiap program dan kegiatan yang dilaksanakannya.

1.3.1.1. Tujuan atau Manfaat Penilaian Kinerja

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa datang. Dalam hal ini, peranan pengukuran prestasi sebagai alat manajemen untuk (Bastian, 2001):

1. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi. Tanpa adanya ukuran akan menimbulkan mispersepsi dan kesalahpahaman dalam pelaksanaan.
2. Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati. Pengukuran merupakan skala untuk menilai sampai seberapa tercapai program dan kegiatan yang dilakukan oleh suatu entitas.
3. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan perbandingan skema kerja dan pelaksanaan. Hal ini akan dapat melihat kemajuan dari program dan kegiatan yang telah dilakukan, apakah sudah mencapai keberhasilan atau baru pada tahap awal pencapaian.
4. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran prestasi yang telah disepakati.
5. Menjadikan alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki prestasi organisasi.
6. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi. Dengan adanya pengukuran dapat diketahui sampai seberapa jauh pelanggan mencapai kepuasan.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah. Pengukuran tidak hanya mengukur hasil akhir saja, tetapi juga proses selama pengukuran tersebut.
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
9. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan. Adanya pengukuran akan menghasilkan kinerja yang akan selalu dievaluasi sehingga kinerja akan selalu mengalami peningkatan.
10. Mengungkap permasalahan yang terjadi. Pengukuran dapat mencari penyebab ketidaktercapaian kinerja atau adanya hambatan-hambatan dan kendala-kendala dalam mencapai kinerja.

1.3.1.2. Prinsip-Prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja

Pemilihan ukuran kinerja untuk instansi mempertimbangkan prinsip-prinsip sebagai berikut (Bastian, 2001):

1. Evaluasi kembali ukuran yang ada. Ukuran yang ada dievaluasi secara rutin. Apabila sudah tidak berguna, maka alasan yang terkait dengan kenyamanan manajemen perlu dikemukakan.
2. Mengukur kegiatan yang penting tidak hanya hasil keseluruhan. Dalam hal ini tidak hanya melihat hasil akhir tetapi proses dalam pencapaian tersebut merupakan sesuatu upaya yang paling penting dalam pemilihan ukuran kinerja.
3. Pengukuran harus memotivasi tim kerja untuk pencapaian tujuan. Pembagian proses pengukuran disesuaikan dengan mekanisme tim kerja. Apabila tim bekerja dalam kerangka pencapaian tujuan, maka pengukuran lebih pada proses pencapaian tujuan tersebut. Ini berarti proses pengukuran memotivasi pencapaian tujuan.
4. Proses pengukuran merupakan perangkat yang terintegrasi. Sistem pengukuran harus terintegrasi dengan strategi organisasi. Sistem pengukuran akan memonitor minimalisasi biaya, peningkatan kualitas, pengurangan waktu pelaksanaan dan penciptaan pengembalian investasi yang wajar.
5. Fokus pengukuran harus melibatkan akuntabilitas publik. Ukuran internal yang umumnya digunakan adalah perbandingan kinerja dari tahun ke tahun atau antar unit. Selain itu, proses pengukuran harus mempertimbangkan penerimaan hasil pengukuran terutama oleh masyarakat. Fokus eksternal biasanya dikaitkan dengan akuntabilitas publik.

1.3.1.3. Aspek yang Diukur

Pengukuran kinerja biasanya dilakukan untuk aspek-aspek berikut ini (Bastian, 2001):

1. Aspek Finansial. Aspek finansial meliputi anggaran atau arus kas (*cash flow*). Aspek finansial ini sangat penting diperhatikan dalam pengukuran kinerja sehingga dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia.
2. Kepuasan Pelanggan. Dalam era demokrasi dan globalisasi, peran dan posisi pelanggan sangat krusial dalam penentuan strategi instansi. Untuk itu, manajemen perlu memperoleh informasi yang relevan tentang tingkat kepuasan pelanggan.
3. Operasi dan Pasar Internal. Informasi operasi dan mekanisme pasar internal diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan organisasi dirancang untuk pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Di samping itu, informasi operasi dan pasar

internal menentukan tingkat efisiensi dan efektivitas operasi organisasi.

4. Kepuasan Pegawai. Dalam organisasi yang banyak melakukan inovasi, peran strategis pegawai amat menentukan kelangsungan organisasi.
5. Kepuasan Komunitas dan *Shareholder/Stakeholder*. Pengukuran kinerja dirancang untuk mengakomodasi kepuasan para *shareholder/stakeholder*.
6. Waktu. Informasi untuk pengukuran harus informasi terbaru sehingga manfaat hasil pengukuran kinerja dapat dimaksimalkan.

Mekanisme pengukuran kinerja dapat dilaksanakan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut (Bastian, 2001):

- a. Membuat komitmen dan menjalankan pengukuran kinerja. Hal yang perlu dilakukan oleh instansi adalah sesegera mungkin membuat komitmen pengukuran kinerja dan menjalankannya dengan tidak mengharapkan pengukuran kinerja akan langsung sempurna. Untuk itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap pengukuran kinerja tersebut sehingga diharapkan pengukuran kinerja akan mendekati sempurna.
- b. Perlakuan pengukuran kinerja sebagai suatu proses yang berkelanjutan (*ongoing process*). Pengukuran kinerja merupakan suatu proses yang bersifat interaktif. Proses ini merupakan suatu cerminan upaya organisasi untuk memperbaiki kinerja.
- c. Menyesuaikan proses pengukuran kinerja dengan organisasi. Organisasi harus menetapkan ukuran kinerja yang sesuai dengan bentuk dan besarnya organisasi, budaya, visi, tujuan, sasaran dan struktur organisasi.

1.3.1.4. Siklus Pengukuran Kinerja

Terdapat 5 (lima) tahap untuk melakukan pengukuran kinerja (Bastian, 2001), yaitu 1. perencanaan strategik; 2. penciptaan indikator; 3. pengembangan sistem pengukuran data; 4. penyempurnaan ukuran kinerja; dan 5. pengintegrasian dengan proses manajemen. Berikut uraian masing-masing tahap sebagai berikut:

1. Perencanaan Strategik. Siklus pengukuran kinerja dimulai dengan proses perencanaan strategik yang berkenaan dengan penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran, kebijakan, program dan kegiatan atau aktivitas.
2. Penetapan Indikator Kinerja. Setelah perencanaan strategik, instansi pemerintah perlu menyusun dan menetapkan ukuran

atau indikator kinerja. Ada beberapa aktivitas yang dilaksanakan dalam proses ini. Untuk beberapa jenis program, tahapan ini mungkin mudah dan sederhana untuk didefinisi. Indikator kinerja dapat berupa indikator masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), pencapaian (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impacts*).

3. Pengembangan Sistem Pengukuran Kinerja. Ada tiga kegiatan dalam tahap ini. Pertama, harus yakin bahwa mempunyai data atau pencarian data yang diperlukan terus dilanjutkan sesuai siklus pengukuran kinerja. Kedua, mengukur kinerja harus mengumpulkan data. Terakhir, menggunakan data pengukuran kinerja yang dihimpun dan hal ini harus dipresentasi dengan cara yang dapat dimengerti.
4. Penyempurnaan Ukuran. Pada tahapan ini, pemikiran atas indikator pencapaian dan indikator dampak menjadi lebih penting dibandingkan pemikiran atas indikator masukan dan keluaran. Hal ini dikarenakan dengan adanya pencapaian dan dampak yang baik, maka keluaran otomatis akan menjadi baik.
5. Pengintegrasian Dengan Proses Manajemen. Pada saat ukuran kinerja tersedia, tantangan selanjutnya adalah mengintegrasikan pengukuran kinerja dengan proses manajemen.

1.3.1.5. Penilaian Dengan *Value for Money* (Ekonomis, Efisiensi, Efektifitas)

Tolok ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi sektor publik adalah *value for money* yang meliputi penilaian ekonomis, efisiensi dan efektifitas. Efisiensi dan efektifitas anggaran belanja merupakan salah satu prinsip dalam penyelenggaraan anggaran belanja suatu organisasi pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal. Indikator kinerja dalam suatu organisasi yang menggunakan *value for money* seharusnya menggambarkan suatu pencapaian tingkat pelayanan pada biaya ekonomi yang terbaik (*economical cost*). Dalam arti, unit biaya yang terendah tidak selalu menggambarkan *value for money* yang terbaik, bahkan dengan biaya termurah tidak selalu merupakan hal yang terbaik.

Ekonomis membahas mengenai pra *input*, efektifitas membahas mengenai *outcome* dan efisiensi membahas mengenai *output*. Ketiganya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya dalam mencapai tujuan organisasi. Efisiensi yang merupakan salah satu bagian indikator kinerja *value for money* yang dapat diukur dengan ratio antara *output* dan *input*. Dimana semakin besar rasio tersebut, semakin efisien suatu organisasi. Pengukuran rasio tidak bersifat

absolut tetapi bersifat relatif. Rasio ini diperbaiki dengan empat cara, yaitu:

1. Meningkatkan *output* pada *input* yang sama.
2. Proporsi peningkatan *output* lebih besar dari proporsi peningkatan mutu.
3. Menurunkan input pada *output* yang sama.
4. Proporsi penurunan penggunaan *input* lebih besar dari proporsi penurunan *output*.

Efektifitas adalah keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Efektifitas hanya berbicara masalah *outcome* saja. Apabila organisasi telah berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut berjalan dengan efektif. Ekonomis hanya menekankan kepada input. Apabila biaya suatu pembangunan bisa lebih rendah dari yang sesungguhnya, maka dikatakan ekonomis.

1.3.2. Indikator Kinerja

Indikator didefinisikan sebagai variabel yang dapat digunakan untuk mengevaluasi keadaan atau status dan memungkinkan dilakukannya pengukuran terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu. Suatu indikator tidak selalu menjelaskan keadaan secara keseluruhan tetapi kerap kali hanya memberi petunjuk (indikasi) tentang keadaan keseluruhan tersebut sebagai suatu pendugaan (*proxy*). Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan elemen indikator yang terdiri atas indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), pencapaian atau hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*). Persyaratan yang harus dipertimbangkan dalam menetapkan indikator antara lain: *Simple*, *Measurable*, *Attributable*, *Reliable*, dan *Timely* yang dapat disingkat SMART (Bastian, 2001).

a. *Simple* – yaitu Sederhana

Artinya indikator yang ditetapkan sedapat mungkin sederhana dalam pengumpulan data maupun dalam rumus penghitungan untuk mendapatkannya sehingga dengan adanya hal tersebut semua orang dapat melakukannya. Kesederhanaan tersebut tetap digunakan pertimbangan kaidah-kaidah yang ilmiah.

b. *Measurable* – yaitu Dapat Diukur

Artinya indikator yang ditetapkan harus mempresentasikan informasinya dan jelas ukurannya. Dengan demikian dapat digunakan untuk perbandingan antara satu tempat dengan tempat lain atau antara satu waktu dengan waktu lain. Kejelasan

pengukuran juga akan menunjukkan bagaimana cara mendapatkan datanya.

c. *Attributable* – yaitu Bermanfaat

Artinya indikator yang ditetapkan harus bermanfaat untuk kepentingan pengambilan keputusan. Ini berarti bahwa indikator itu harus merupakan pengejawantahan dari informasi yang memang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan. Jadi harus spesifik untuk pengambilan keputusan tertentu.

d. *Reliable* – yaitu Dapat Dipercaya

Artinya indikator yang ditetapkan harus dapat didukung oleh pengumpulan data yang baik, benar dan teliti. Indikator yang tidak/belum bisa didukung oleh pengumpulan data yang baik, benar dan teliti, seyogyanya tidak digunakan dulu, hal ini dikarenakan dapat membuat keputusan yang tidak tepat.

e. *Timely* – yaitu Tepat Waktu

Artinya indikator yang ditetapkan harus dapat didukung oleh pengumpulan dan pengolahan data serta pengemasan informasi yang waktunya sesuai dengan saat pengambilan keputusan dilakukan.

Indikator masukan mengukur jumlah sumber daya, seperti anggaran atau dana, sumber daya manusia, peralatan, material dan masukan lain yang dipergunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategik yang ditetapkan. Tolok ukur ini dapat pula digunakan untuk perbandingan (*benchmarking*) dengan lembaga-lembaga yang relevan. Sebagai contoh, beberapa permasalahan yang sering dialami, yaitu:

- a. Pengukuran sumber daya manusia tidak menggambarkan kualitas partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan.
- b. Pengukuran biaya tidak akurat karena pembebanan yang tak terkait dengan sasaran program.
- c. Tak diperhitungkan biaya masukan, seperti gaji bulan aparatur, pelaksana, biaya pendidikan dan pelatihan serta penyusutan aktiva yang dipergunakan.

Masukan yang besar tidak selalu menjamin keberhasilan suatu kegiatan secara ekonomi. Untuk itu, instansi perlu membandingkan indikator kinerja atau tolok ukur lainnya.

Dalam proses indikator, organisasi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan

kegiatan organisasi. Efisiensi berarti besarnya hasil yang diperoleh dengan pemanfaatan sejumlah *input*, sedangkan ekonomis yang dimaksudkan adalah bahwa pelaksanaan kegiatan tersebut secara lebih murah dibandingkan dengan standar biaya atau waktu yang telah ditentukan untuk itu.

Indikator atau tolok ukur keluaran digunakan untuk mengatur keluaran yang dihasilkan dari suatu program atau kegiatan. Dengan membandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karena itu, indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi, misalnya untuk kegiatan yang bersifat penelitian, indikator kinerja berkaitan dengan keluaran paten dan publikasi ilmiah.

Pengukuran indikator hasil atau pencapaian sering kali rancu dengan pengukuran indikator keluaran. Indikator hasil atau pencapaian lebih utama daripada sekedar keluaran. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik, belum tentu secara hasil atau pencapaian program atau kegiatan tersebut telah tercapai. Hasil atau pencapaian menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin menyangkut kepentingan banyak pihak. Dengan indikator hasil atau pencapaian, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk keluaran memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

Indikator kinerja manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil atau pencapaian. Manfaat tersebut baru tampak setelah beberapa waktu kemudian, khususnya dalam jangka menengah dan jangka panjang. Indikator manfaat menunjukkan hal yang diharapkan untuk dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi dengan optimal, yaitu tepat lokasi dan waktu. Indikator manfaat termasuk yang sulit diukur. Di samping sulit juga membutuhkan waktu yang mungkin lebih dari suatu periode untuk mengetahui tingkat manfaat yang dicapai.

1.3.2.1. Peran Indikator Kinerja

Indikator digunakan untuk menyakinkan bahwa kinerja waktu demi waktu organisasi yang bersangkutan menunjukkan kemajuan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tanpa indikator kinerja sulit untuk menilai kinerja kebijaksanaan atau program pada organisasi. Secara umum,

indikator kinerja memiliki beberapa fungsi atau peranan sebagai berikut (Bastian, 2001):

- a. Memperjelas tentang apa, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan. Kegiatan pada umumnya berjangka waktu tidak lebih lama dari satu tahun. Kejelasan tentang yang akan dilakukan dalam aktivitas organisasi dalam pencapaian visi dan misi organisasi akan terwakili melalui pendefinisian indikator kinerja mengingat kinerja adalah ukuran tentang tingkat keberhasilan yang harus dicapai oleh suatu organisasi dalam tahun per tahun.
- b. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijaksanaan atau program dan dalam menilai kinerjanya. Karena indikator kinerja memberikan rambu-rambu bagi organisasi untuk melaksanakan kegiatannya, maka setiap pihak mendapatkan kesepahaman tentang tahapan dan kriteria yang dibangun dalam menjalankan aktivitasnya.
- c. Membangun dasar bagi pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja organisasi. Indikator akan menjadi patokan bagi organisasi dalam menjalankan tugasnya.

1.3.2.2. Manfaat Indikator Kinerja

Manfaat dari tuntutan skema indikator kinerja adalah sebagai berikut (Bastian, 2001):

1. Memberikan kejelasan tujuan organisasi. Tanpa adanya indikator kinerja tidak akan adanya arah kejelasan kinerja.
2. Mengembangkan persetujuan pengukuran aktivitas. Dengan skema akan dapat dilihat tahapan atas pengukuran aktivitas-aktivitas.
3. Keuntungan pengertian lebih tinggi atas proses produksi.
4. Fasilitas perbandingan kinerja dari organisasi yang berbeda.
5. Memberi fasilitas penentuan target untuk organisasi dan manajer
6. Mempertimbangkan pertanggungjawaban organisasi ke pemilik.

Pengukuran hanya merupakan langkah awal proses perbandingan. Fenomena yang diukur seharusnya dibuat menjadi model proses produksi. Langkah pemodelan sering mengalami kesulitan sebab pengertian dimana *input* organisasi dirubah menjadi *output* sangat tidak baik, terutama ketika lingkungan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap hasil. Maksud dari pemodelan ini adalah untuk menguraikan masalah yang bermacam-macam. Langkah pemodelan sangat krusial. Analisis kinerja harus mempertimbangkan pengaruh lingkungan eksternal. Dalam analisis

kinerja, penilaian organisasi penting. Pembandingan dinamis atau *cross sectional* memberi hasil *benchmark* terhadap pengembangan yang dapat diukur. Dari analisis ini, pernyataan dapat dibuat atas keinginan tingkat kinerja. Target dapat dibuat meliputi masa dimensi kinerja dengan skema indikator kinerja. Indikator kinerja dapat berperan menjadi prospektif dalam sistem pelayanan dari target dan penghargaan apakah implisit atau eksplisit diadopsi oleh pengendali eksternal organisasi.

1.3.2.3. Langkah-Langkah Menyusun Indikator Kinerja

Ada beberapa langkah yang perlu dilakukan dalam menyusun dan menetapkan indikator kinerja dalam kaitannya dengan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut (Bastian, 2001):

1. Susun dan tetapkan rencana strategis lebih dahulu. Rencana strategis meliputi visi, misi, tujuan, sasaran dan cara mencapai tujuan atau sasaran kebijaksanaan atau program.
2. Identifikasi data atau informasi yang dapat dijadikan atau dikembangkan menjadi indikator kinerja. Dalam hal ini, data atau informasi yang relevan
3. Pilih dan tetapkan indikator kinerja yang paling relevan dan berpengaruh besar terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan atau program.

1.4. Evaluasi Dalam Analisis Kebijakan dan Program

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan, program dan kegiatan. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya (Dunn, 2000). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan atau program. Ketika hasil kebijakan atau program pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

1.4.1. Sifat Evaluasi

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode analisis kebijakan lainnya, yaitu (Dunn, 2000):

1. Fokus Nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan atau program yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi Fakta – Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung, baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau terendah diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan atau program secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu ketimbang pada di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya pengangguran) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) maupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Berdasarkan prosesnya, evaluasi pembangunan dibagi menurut tiga jenis perencanaan, yakni (Dunn, 2000):

- *Ex-ante* yaitu evaluasi pada tahap perencanaan atau evaluasi yang dilakukan sebelum ditetapkan rencana pembangunan. Evaluasi ini bertujuan untuk memilih dan menentukan skala

prioritas dari berbagai alternatif, kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

- *On-going* yakni evaluasi pada tahap pelaksanaan atau pemantauan. Tujuan dilakukan evaluasi ini adalah untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan dibanding rencana.
- *Ex-Post* yaitu evaluasi setelah pelaksanaan berakhir. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pencapaian (keluaran/hasil /dampak) program mampu mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini dimaksudkan untuk menilai ekonomis, efisiensi, efektivitas dan kemanfaatan dari suatu program.

Dalam hal pelaksanaan evaluasi, terdapat beberapa unsur yang dapat menjadi obyek atau faktor yang perlu dipertimbangkan dalam penilaian, yaitu:

- Realisasi penyerapan dana
- Realisasi pencapaian target keluaran (*output*)
- Kendala yang dihadapi.

1.4.2. Fungsi Evaluasi

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan atau program. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan maupun program, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu, misalnya pengentasan pengangguran dan pengurangan kemiskinan dan target tertentu, sebagai contoh, 5 persen pengurangan angka kemiskinan telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji sumber nilai, misalnya kelompok kepentingan dan kelompok klien maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas, baik teknis, ekonomis, legal, sosial dan substantif.

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan atau program lainnya, termasuk masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang

masalah kebijakan atau program, sebagai contoh dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan atau program yang baru atau revisi kebijakan atau program dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan atau program yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

1.4.3. Kriteria Untuk Evaluasi Kebijakan

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan atau program, analis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan atau program. Beberapa tipe pilihan rasional dapat diletakkan sebagai kriteria keputusan yang digunakan untuk menyarankan pemecahan masalah kebijakan atau program. Dengan kriteria keputusan dimaksudkan secara eksplisit sebagai nilai-nilai yang dinyatakan melandasi rekomendasi untuk tindakan. Kriteria keputusan terdiri dari enam tipe utama, yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan kelayakan (Poister, 1994). Adapun penjelasan dari enam tipe tersebut, sebagai berikut:

1. Efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakan tindakan. Efektifitas secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis dan selalu diukur dari unit produksi atau layanan atau nilai moneterinya.
2. Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi yang merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha serta umumnya diukur dari nilai moneter. Kebijakan yang mencapai efektifitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.
3. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria kecukupan berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:
 - a. Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektifitas yang berubah. Jika pengeluaran anggaran maksimal yang dapat diterima menghasilkan biaya tetap, tujuannya adalah memaksimalkan efektifitas pada batas sumber daya yang tersedia. Tanggapan untuk masalah tipe pertama disebut analisis biaya-sama (*equal-cost analysis*) karena analisis membandingkan alternatif efektifitas yang

berubah tetapi biayanya tetap. Di sini kebijakan yang paling memadai adalah yang dapat memaksimalkan pencapaian tujuan dengan biaya tetap yang sama.

- b. Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektifitas yang sama dan biaya yang berubah. Jika tingkat hasil yang dihargai sama, tujuannya adalah meminimalkan biaya. Jawaban terhadap masalah tipe II disebut analisis efektifitas-sama (*equal-effectiveness analysis*) karena analisis membandingkan beberapa alternatif dengan biaya yang berubah tetapi efektifitasnya tetap. Di sini kebijakan yang paling memadai adalah yang dapat meminimalkan biaya dalam mencapai tingkat efektifitas yang tetap.
 - c. Masalah tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya yang berubah dan efektifitas yang berubah. Misalnya, pilihan anggaran optimal untuk memaksimalkan tujuan instansi adalah masalah tipe III. Jawaban terhadap masalah ini disebut analisis biaya-berubah-efektifitas-berubah (*variable-cost-variable effectiveness analysis*) karena biaya dan efektifitas dapat berbeda. Di sini kebijakan yang paling memadai adalah yang dapat memaksimalkan rasio efektifitas terhadap biaya.
 - d. Masalah tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektifitas sama. Masalah tipe IV menuntut analisis biaya-sama-efektifitas-sama (*equal-cost-equal effectiveness analysis*) yang mana sulit dipecahkan. Analisis tidak hanya dibatasi oleh persyaratan agar biaya tidak melebihi tingkat tertentu tetapi juga dibatasi oleh kendala bahwa alternatif harus mencapai tingkat efektifitas yang telah ditentukan. Dalam hal ini, satu-satunya alternatif yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu apapun.
4. Kriteria perataan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya, biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria perataan. Satu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien dan mencukupi, misalnya rasio biaya-laba mungkin unggul dibanding program-program lain, namun mungkin ditolak karena menghasilkan distribusi

biaya dan manfaat yang tidak merata. Hal ini dapat terjadi dalam beberapa kondisi. Mereka yang membutuhkan tidak menerima pelayanan sesuai dengan jumlah mereka dan mereka yang paling tidak mampu membayar dibebani bagian biaya yang tidak proporsional atau mereka yang paling menerima manfaat tidak membayar biaya. Kriteria perataan erat berhubungan dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan sumber daya dalam masyarakat. Dalam mendefinisikan tujuan secara eksplisit tujuan dari masyarakat secara keseluruhan analisis dapat secara nyata mencari cara untuk mengukur kesejahteraan sosial, yaitu kepuasan agregat yang dialami oleh sejumlah komunitas. Namun sebagai diketahui, individu dan kelompok mempunyai nilai yang berbeda. Apa yang memuaskan seseorang atau suatu kelompok seringkali tidak memuaskan lainnya.

5. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya berupa efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Program kewirausahaan dapat menghasilkan distribusi fasilitas yang merata tetapi tidak responsif terhadap kebutuhan kelompok masyarakat tertentu, misalnya masyarakat yang tidak mempunyai modal.
6. Ketepatan (*appropriateness*) secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan atau program tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Sementara semua kriteria lainnya tidak mempersoalkan tujuan, misalnya tidak mempertanyakan nilai efisiensi dan perataan, tetapi kriteria ketepatan mempertanyakan apakah tujuan tersebut tepat untuk suatu masyarakat. Untuk menjawab pertanyaan tersebut analisis dapat mempertimbangkan semua kriteria bersama-sama, yaitu kriteria yang merefleksikan hubungan antar berbagai bentuk rasionalitas dan menerapkan kriteria yang memiliki tingkat abstraksi lebih tinggi (metakriteria) yang logis sebelum efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan dan responsivitas. Kriteria kelayakan biasanya bersifat terbuka,

karena per definisi kriteria ini dimaksudkan untuk menjangkau ke luar kriteria yang sudah ada. Oleh karenanya tidak ada dan tidak dapat dibuat definisi baku tentang kriteria kelayakan.

Perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu ketika kriteria ditetapkan atau diaplikasikan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara restropektif (*ex post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex ante*).

1.5. Pendekatan Terhadap Evaluasi

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan (Dunn, 2000), yaitu (1) penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program serta (2) aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Kedua aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluatif. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai "evaluasi" dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat non evaluatif, yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designatif atau faktual ketimbang tuntutan evaluatif. Dalam kenyataannya, masing-masing dari empat pendekatan untuk pemantauan, yaitu pendekatan akuntansi sistem sosial, eksperimentasi sosial, auditing sosial dan sintesis riset-praktik.

1. Pendekatan akuntansi sistem sosial. Akuntansi sistem sosial adalah suatu pendekatan dan metode yang memungkinkan analisis memantau perubahan kondisi sosial yang obyektif dan subyektif dari waktu ke waktu (Land and Spilerman, 1994). Unsur analitis yang penting dari akuntansi sistem sosial adalah indikator sosial. Indikator tersebut adalah statistik yang mengukur kondisi dan perubahan sosial dari waktu ke waktu untuk berbagai segmen populasi. Kondisi sosial menunjuk pada konteks eksternal, yaitu sosial dan fisik serta internal, yaitu subyektif dan persepsional dari manusia dalam suatu masyarakat. Indikator sosial dimanfaatkan untuk memantau perubahan pada tingkat nasional maupun lokal. Indikator sosial juga bermanfaat untuk memantau aspek tertentu dari perubahan sosial seperti pengangguran, kemiskinan, kesenjangan dan lain-lain. Dalam menggunakan indikator sosial untuk keperluan pemantauan, seringkali perlu dibuat asumsi terlebih dahulu untuk mengubah suatu indikator sosial. Pemanfaatan indikator sosial memiliki beberapa keuntungan.
Pertama, usaha mengembangkan indikator yang memadai

untuk memantau hasil kebijakan atau program dapat menuntun kita dalam wilayah-wilayah yang di dalamnya tidak tersedia informasi yang memadai. **Kedua**, jika indikator sosial menyediakan informasi yang memadai tentang dampak kebijakan atau program terhadap kelompok sasaran, kita dimungkinkan mengubah kebijakan dan program. Indikator sosial juga menyediakan informasi yang membantu menyusun masalah kebijakan atau program dan mengubah alternatif kebijakan atau program yang telah ada. Indikator sosial juga memiliki banyak kelemahan. Pilihan atas indikator tertentu, misalnya persentase rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan mencerminkan nilai sosial tertentu dan mungkin menunjukkan bias politik dari analisisnya. Kedua, indikator sosial tidak dapat digunakan langsung oleh pembuat kebijakan atau program yang dihadapkan pada pilihan praktis. Oleh karena itu, sekalipun indikator sosial dapat membantu mengkonseptualisasikan atau menstrukturkan masalah, mereka seringkali terlalu umum sehingga tidak dapat digunakan untuk menemukan solusi spesifik bagi masalah tertentu. **Ketiga**, kebanyakan indikator sosial mendasarkan diri pada data yang telah ada tentang kondisi sosial obyektif. Memang lebih mudah menggunakan data yang tersedia tentang kondisi obyektif daripada mengumpulkan informasi baru tentang kondisi subyektif, tetapi harap diketahui bahwa memantau kondisi subyektif sama pentingnya dengan memantau kondisi obyektif. **Terakhir**, indikator sosial hanya menyediakan sedikit informasi tentang berbagai macam jalan untuk mentransformasikan masukan menjadi hasil kebijakan. Pernyataan tentang variasi keluaran dan dampak kebijakan didasarkan pada korelasi yang teramati semata antara masukan dan hasil kebijakan bukannya atas dasar pengetahuan tentang proses pentransformasian masukan menjadi keluaran dan dampak tersebut. Input dan keluaran kebijakan atau program diukur lalu keduanya dihubungkan dan dihitung tingkat asosiasinya. Bersamaan dengan itu ditentukan pula apakah prakondisi dan peristiwa tak terduga, yaitu faktor yang terpisah dari masukan kebijakan atau program meningkatkan atau mengurangi produksi sebagian keluaran. Namun demikian proses penghitungan akibat-akibat yang non kebijakan ini berlangsung setelah keluaran kebijakan dihasilkan dan ia didasarkan pada kontrol statistik, yaitu teknik yang memungkinkan analisis mengetahui akibat masukan terhadap keluaran di bawah kondisi yang ditentukan secara cermat.

2. Pendekatan eksperimentasi sosial. Eksperimentasi sosial adalah proses memanipulasi tindakan kebijakan secara sistematis sedemikain rupa sehingga memungkinkan diperolehnya jawaban yang cukup tepat terhadap persoalan sumber daya mana yang mengubah hasil kebijakan. Eksperimentasi sosial disarankan digunakan untuk menemukan solusi masalah sosial dengan cara memaksimalkan perbedaan di antara berbagai tindakan kebijakan dalam suatu kelompok program yang kecil dan dipilih secara cermat serta mengkaji konsekuensinya. Analisis yang menerapkan eksperimentasi sosial mengontrol secara langsung perlakuan eksperimentalnya, dalam hal ini adalah tindakan kebijakan dan berusaha untuk memaksimalkan perbedaan di antara mereka agar dihasilkan akibat yang sebisa mungkin sangat berbeda. Eksperimentasi sosial berguna untuk memperlihatkan penilaian yang cermat, apakah tindakan kebijakan atau program tertentu membuahkan suatu hasil.
3. Pendekatan pemeriksaan sosial (*social auditing*). Pemeriksaan sosial membantu menentukan apakah hasil kebijakan merupakan konsekuensi dari kecukupan masukan kebijakan atau sebagai akibat dari proses yang mengalihkan sumber daya atau pelayanan dari kelompok sasaran dan penerima manfaat yang diinginkan. Dalam memantau proses kebijakan, pemeriksaan sosial menyediakan informasi penting tentang apa yang berlangsung di dalam "kotak hitam". Proses yang dipantau dalam suatu pemeriksaan sosial terdiri dari dua jenis, yaitu diversifikasi dan transformasi sumber daya. Dalam diversifikasi sumber daya, masukan dicabut atau disimpangkan dari kelompok sasaran maupun dari penerima manfaat yang dimaksud sebagai akibat dari berjalannya sumber daya melalui sistem administrasi. Yang lebih penting lagi adalah proses transformasi sumber daya. Di sini sumber daya dan penerimanya oleh kelompok-kelompok sasaran mungkin sama, akan tetapi makna dari sumber daya tersebut mungkin ditransformasikan sedemikian rupa sehingga meningkatkan atau melemahkan dampaknya bagi penerima manfaat.
4. Pendekatan sintesis riset-praktik. Pendekatan ini merupakan pendekatan pemantauan yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil dari implementasi kebijakan publik di masa lampau. Ada dua sumber informasi yang relevan bagi sintesis riset-praktik ini, yaitu studi kasus tentang formulasi dan implementasi kebijakan dan laporan-laporan penelitian yang mengupas soal hubungan antara tindakan dan hasil kebijakan. Ketika sintesis

riset-praktik diterapkan terhadap laporan-laporan penelitian yang telah tersedia, ia didasarkan pada survai riset, sintesis riset atau sintesis evaluasi, yakni suatu prosedur yang digunakan untuk membandingkan dan mengkaji hasil-hasil penelitian tentang tindakan dan hasil kebijakan. Ada beberapa keuntungan dari digunakannya sintesis riset-praktik sebagai pendekatan pemantauan. Pertama, metode survai kasus dan metode survai riset merupakan cara yang secara komparatif efisien untuk menghimpun dan menelaah laporan-laporan kasus dan riset tentang implementasi kebijakan. Kedua, metode survai kasus adalah salah satu cara untuk mengungkapkan dimensi yang lain dari proses kebijakan atau program yang mempengaruhi hasil kebijakan atau program. Ketiga, metode survai kasus merupakan cara yang baik untuk mengkaji kondisi sosial obyektif maupun subyektif. Metode ini juga murah dan efektif untuk menggali informasi tentang persepsi subyektif tentang proses kebijakan di antara para penentu kebijakan. Keterbatasan utama dari sintesis riset praktik adalah stabilitas dan validitas informasi. Laporan-laporan kasus dan penelitian tidak hanya beragam dalam jumlah dan kedalaman melainkan juga seringkali bersifat *self-confirming*. Misalnya, kebanyakan laporan-laporan kasus dan penelitian yang ada berisi diskusi yang kurang tegas tentang keterbatasan dan kelemahan studi tersebut dan seringkali berpijak pada satu sudut pandangan saja.

Pendekatan-pendekatan ini dapat lebih mudah dimengerti dalam dua istilah utama, yaitu:

1. Jenis-jenis pengendalian. Pendekatan pemantauan dapat berbeda dalam pengendalian atas tindakan kebijakan. Hanya satu pendekatan, yakni eksperimentasi sosial yang secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan. Pendekatan yang lain mengontrol masukan dan proses dengan menentukan setelah tindakan berapa banyak variasi hasil kebijakan yang merupakan akibat dari masukan dan proses dibandingkan dengan faktor eksternal yang tidak secara langsung berkaitan dengan tindakan kebijakan.
2. Jenis-jenis informasi yang dibutuhkan. Pendekatan pemantauan dapat juga berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Beberapa pendekatan, yakni eksperimentasi sosial dan auditing sosial mengharuskan dikumpulkannya informasi baru. Akuntansi sistem sosial dapat saja tidak membutuhkan informasi baru semacam ini, sedangkan sintesis

riset-praktik mendasarkan diri sepenuhnya pada informasi yang tersedia saja tidak perlu menggali data.

Namun demikian, tiap-tiap pendekatan tersebut memiliki sifat yang sama. Pertama, semua berusaha memantau hasil kebijakan atau program yang relevan. Sehingga, setiap pendekatan mencermati variabel-variabel yang relevan bagi pembuat kebijakan karena variabel-variabel tersebut merupakan indikator dari keluaran dan atau dampak kebijakan. Beberapa variabel yang relevan dengan kebijakan dapat dimanipulasi oleh pembuat kebijakan, misalnya masukan sumber daya atau proses pelayanan yang baru, sedangkan beberapa yang lain tidak dapat dimanipulasi. Variabel-variabel yang terakhir ini meliputi prakondisi yang telah ada sebelum tindakan dilakukan, misalnya umur, nilai budaya kelompok dan lain-lain maupun kejadian yang tak teramalkan sebelumnya, seperti bencana alam, huru-hara dan lain-lain.

Kedua, setiap pendekatan pemantauan adalah terfokus pada tujuan. Ini berarti bahwa hasil kebijakan atau program dipantau karena mereka diyakini akan meningkatkan kepuasan atau beberapa kebutuhan, nilai atau kesempatan. Dengan kata lain, hasil kebijakan atau program dipandang sebagai cara memecahkan masalah kebijakan atau program. Selain itu, hasil kebijakan dipantau karena mereka mungkin mengganggu kepuasan atau kebutuhan, nilai atau kesempatan yang lain. Ingat juga bahwa variabel yang tak dapat dimanipulasi, yakni prakondisi kebijakan atau program dan peristiwa yang tak terduga juga merupakan variabel yang terfokus pada tujuan dalam hal bahwa mereka itu mempengaruhi hasil kebijakan atau program.

Ketiga, setiap pendekatan pemantauan berorientasi pada perubahan (*change oriented*). Setiap pendekatan berupaya untuk memantau perubahan, baik dengan menganalisis perubahan dalam hasil antar waktu dengan membandingkan perubahan tersebut antar program, proyek atau wilayah atau dengan kombinasi kedua cara ini. Sebagian pendekatan, yaitu pendekatan akuntansi sistem sosial berorientasi pada perubahan makro sosial, negara, wilayah dan masyarakat, sedangkan beberapa pendekatan lain, yaitu auditing sosial dan eksperimentasi sosial terutama berorientasi pada perubahan mikro dalam program dan proyek.

Keempat, setiap pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang dipakai untuk memantau masukan serta proses kebijakan atau program, misalnya keluaran seperti pengeluaran belanja per penduduk dapat diklasifikasikan silang dengan variabel masukan misalnya pendapatan penduduk dan

variabel proses misalnya lamanya bekerja. Kelima, setiap pendekatan mengukur tindakan dan hasil kebijakan atau program secara obyektif maupun subjektif. Sebagai contoh, setiap pendekatan membuat ukuran bagi hasil yang objektif, seperti jumlah penduduk miskin maupun bagi hasil yang subjektif seperti kepuasan masyarakat terhadap hasil kebijakan atau program. Indikator yang objektif biasanya didasarkan pada data yang tersedia, misalnya data sensus, sedangkan indikator subjektif didasarkan pada data baru yang diperoleh melalui survei atau studi lapangan. Dalam beberapa hal, ukuran objektif maupun subjektif didasarkan, baik pada data yang telah tersedia maupun informasi baru, misalnya penelitian yang telah lampau dapat direplikasi untuk memperoleh informasi baru yang kemudian dapat diperbandingkan dengan informasi lama. Ini untuk memantau arah dan kecepatan perubahan sosial.

Semua sifat tersebut pada akhirnya membantu kita untuk memahami pemantauan sebagai proses memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan atau program untuk mengukur perubahan yang terjadi di dalam kondisi sosial yang terfokus pada tujuan, baik informasi objektif maupun subjektif di antara berbagai kelompok sasaran dan kelompok yang diuntungkan. Kondisi sosial ini meliputi tindakan dan hasil kebijakan atau program maupun prakondisi kebijakan dan peristiwa tak terduga yang mempengaruhi tindakan serta hasil kebijakan atau program selama implementasinya. Dampak bersifat sangat segera atau dampak berikutnya, seperti ketika tindakan kebijakan atau program menghasilkan "efek samping" dan "efek sebaran" (efek ke depan dan efek ke belakang) di luar dampak yang mereka maksudkan. Efek sampingan maupun efek sebaran dapat meningkatkan maupun menghilangkan kepuasan atau kebutuhan, nilai dan kesempatan.

Dalam kenyataannya, masing-masing dari empat pendekatan tersebut sering secara salah disebut sebagai pendekatan untuk "penelitian evaluasi" atau "evaluasi kebijakan atau program". Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan atau program, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis.

1.5.1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan atau program tanpa berusaha untuk menentukan tentang manfaat

atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak terkontrol. Dalam evaluasi semu, analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode berupa rancangan eksperimen semu, kuisioner, *random sampling* dan teknik statistik untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan atau program sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Namun setiap kebijakan yang ada diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

1.5.2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan atau program, tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan kebijakan atau program yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan atau program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Dalam evaluasi formal, analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuan adalah identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan atau program dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian, perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program dan wawancara dengan pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan atau program. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi.

Salah satu tipe utama evaluasi formal adalah evaluasi sumatif yang meliputi usaha untuk mencapai pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif diciptakan untuk menilai produk-produk kebijakan dan program publik yang stabil dan mantap. Sebaliknya, evaluasi formatif meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target formal. Evaluasi formal dapat bersifat sumatif atau formatif, tetapi mereka juga dapat meliputi kontrol langsung atau tidak

langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses. Dalam kasus kontrol yang bersifat langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program atau karakteristik kelompok sasaran. Artinya evaluasi dapat mempunyai satu atau lebih karakteristik eksperimentasi sosial sebagai pendekatan terhadap pemantauan. Dalam kasus kontrol yang bersifat tidak langsung, masukan dan proses kebijakan tidak dapat secara langsung dimanipulasi. Sebaliknya, masukan dan proses tersebut harus dianalisis secara restropektif berdasarkan pada aksi-aksi yang telah dilakukan. Empat tipe evaluasi formal berupa evaluasi perkembangan, evaluasi eksperimental, evaluasi proses retrospektif dan evaluasi hasil retrospektif didasarkan pada orientasi yang berbeda terhadap proses kebijakan dan tipe kontrol terhadap aksi.

1.5.2.1. Variasi Evaluasi Formal

Evaluasi perkembangan menunjuk pada kegiatan-kegiatan evaluasi yang secara eksplisit diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan berguna untuk mengalihkan staf dari kelemahan yang baru dimulai atau kegagalan yang tidak diharapkan dari program dan untuk menyakinkan layak tidaknya operasi yang dilakukan mereka yang bertanggung jawab terhadap operasinya. Evaluasi perkembangan meliputi beberapa ukuran pengontrolan langsung terhadap aksi-aksi kebijakan yang telah digunakan secara luas untuk berbagai situasi di sektor-sektor publik dan swasta. Evaluasi perkembangan karena bersifat formatif dan meliputi kontrol secara langsung dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi yang sistematis terhadap variabel masukan dan proses.

Evaluasi proses retrospektif meliputi pemantauan dan evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi proses retrospektif yang cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi kebijakan dan program tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan, misalnya pengeluaran dan proses, misalnya sistem pelayanan alternatif. Sebaliknya, evaluasi proses retrospektif lebih menggantungkan pada deskripsi *ex post facto* tentang kegiatan aktivitas program yang sedang berjalan yang selanjutnya berhubungan dengan keluaran dan dampak. Evaluasi proses retrospektif mensyaratkan adanya sistem pelaporan internal yang mantap yang memungkinkan

pemunculan yang berkelanjutan informasi yang berhubungan dengan program.

Evaluasi eksperimental meliputi pemantauan dan evaluasi hasil di bawah kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor eksperimen ilmiah yang terkontrol, di mana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, kecuali satu, yaitu variabel-variabel proses masukan khusus dikontrol, dipertahankan konstan atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal.

Evaluasi hasil retrospektif juga meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi. Dalam hal ini, evaluator berusaha mengisolasi pengaruh dari banyak faktor lainnya dengan menggunakan metode kuantitatif. Pada umumnya, terdapat dua varian utama evaluasi proses retrospektif studi lintas sektoral dan studi longitudinal. Studi longitudinal adalah studi yang mengevaluasi perubahan hasil dari satu, beberapa atau banyak program pada dua atau lebih titik waktu. Sebaliknya, studi lintas sektoral berusaha untuk memantau dan mengevaluasi berbagai program pada satu titik waktu tertentu. Tujuan studi lintas sektoral adalah menemukan apakah hasil dan dampak berbagai macam program berbeda secara signifikan satu dengan yang lain dan jika berbeda, tindakan apa, kondisi awal apa atau kejadian-kejadian apa yang dapat menjelaskan perbedaan tersebut.

1.5.3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi dan evaluasi semu serta evaluasi formal di sisi lainnya adalah bawah evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan, baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan merupakan salah satu sumber nilai karena semua pihak mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplemetasikan kebijakan atau program dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target di mana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal,

berupa: 1. Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan atau program. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan atau program; 2. Ambiguitas kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama dapat dioperasionalkan ke dalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi, yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target; 3. Tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan serta program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memuaskan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak. Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakan tujuan-tujuan mereka.

Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan atau program dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan, baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan atau program. Dua bentuk utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut. Keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Penaksiran evaluabilitas (*evaluability assessment*) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dan dapat memperjelas tujuan, sasaran dan asumsi-asumsi dengan mana kinerja akan diukur. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada, yaitu satu kebijakan atau program yang diartikulasi secara jelas, tujuan atau konsekuensi yang dirumuskan secara jelas dan serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau

konsekuensi. Bentuk evaluasi teoritis keputusan yang kedua adalah analisis utilitas multiatribut. Analisis utilitas multiatribut adalah serangkaian prosedur yang dibuat untuk memperoleh penilaian subyektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas kemunculan dan nilai dari hasil kebijakan atau program. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis tersebut secara eksplisit menampakkan penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Analisis tersebut juga mengakui adanya beragam tujuan yang saling berlawanan dalam evaluasi kebijakan dan program dan analisis tersebut menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari sudut pandang pemakai yang dituju. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis itu memungkinkan analisis berurutan secara sistematis dengan tujuan yang saling bertentangan antar pelaku kebijakan yang banyak. Oleh karena itu, persyaratan pokok dari analisis multiatribut adalah bahwa pelaku kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan atau program adalah partisipan aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan atau program.

Bab II

Kinerja dan Evaluasi Pembangunan Daerah

2. Pendahuluan

Pelaksanaan program pembangunan strategis Jawa Timur lingkup ekonomi berfokus pada indikator dari kinerja pembangunan Jawa Timur yang diukur berdasarkan pada 5 (lima) indikator makro, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran, persentase penduduk miskin, Indeks Disparitas Wilayah (IDW), Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ditambah dengan Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN) beserta turunan program dan kegiatan dari 5 (lima) indikator makro tersebut serta NTP dan NTN. Pelaksanaan kinerja indikator secara makro dan turunan program serta kegiatan tersebut perlu dievaluasi untuk mengetahui kinerja dari indikator makro dan program-program serta kegiatan-kegiatan turunannya yang dilaksanakan tersebut.

Evaluasi tersebut bertujuan untuk mengetahui dan mengukur kinerja, apakah kinerja tersebut sudah tercapai, bahkan melampaui atau belum tercapai. Kalau belum tercapai atau tercapai bahkan melampaui dari kinerja yang ditetapkan, maka harus dicari faktor-faktor apa yang menyebabkan. Hal ini untuk mencari penyebab kalau indikator kinerja tersebut tidak tercapai, sedangkan kalau tercapai atau melampaui ketercapaian dapat digunakan sebagai praktik terbaik (*best practice*). Dengan adanya hal tersebut, maka evaluasi tersebut dapat dijadikan sebagai pegangan atau rujukan terkait dengan evaluasi kinerja program atau kegiatan yang lain. Selain itu, dengan adanya evaluasi tersebut dapat dibuat strategi-strategi dan kebijakan-kebijakan ke depan dalam pembangunan ekonomi daerah. Adapun evaluasi untuk pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi strategis Jawa Timur berdasarkan indikator makro secara deskripsi, *value for money plus* (ekonomis, efisien, efektif, manfaat dan dampak), *good corporate governance* (partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan), efek berganda (*multiplier effect*) serta perspektif pemangku (*stakeholder analysis*) kepentingan.

Evaluasi secara deskripsi untuk memberikan gambaran dari kinerja dan evaluasi indikator kinerja makro. Value for money untuk

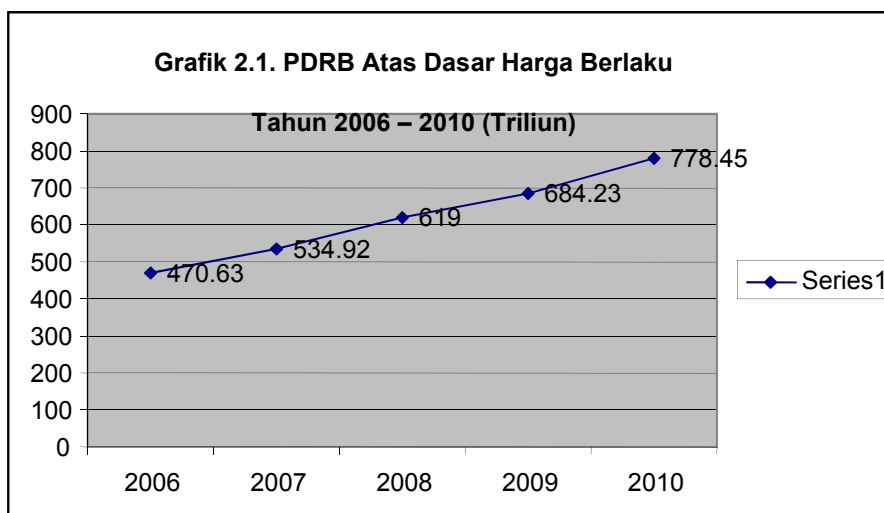
mengetahui tingkat produktifitas dari kinerja indikator makro serta manfaat dan dampaknya. Tata kelola yang baik terkait dengan pengelolaan indikator kinerja tersebut yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan. Efek berganda untuk mengetahui pengaruh dari program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut, baik keterkaitan ke belakang da ke depan serta keterkaitan ke samping. Perspektif pemangku kepentingan untuk menampung dan mengakomodasi aspirasi semua pemangku kepentingan yang terkait dengan pembangunan ekonomi daerah.

2.1. Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi

2.1.1. Analisis Deskripsi Evaluasi Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi

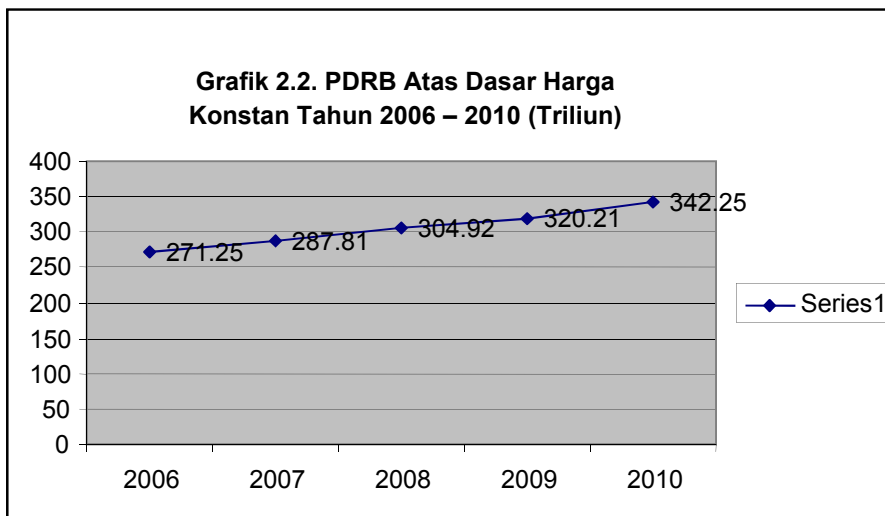
2.1.1.1. Pertumbuhan Ekonomi

Berdasarkan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku, selama periode 2006-2010 dan triwulan 1 periode 2011 kinerja ekonomi Jawa Timur menunjukkan adanya kenaikan. Pada tahun 2006, PDRB Jawa Timur tercatat sebesar Rp 470,63 triliun, meningkat menjadi Rp 534,92 triliun pada tahun 2007. Pada tahun 2008, PDRB Jawa Timur meningkat menjadi sebesar Rp 619,00 triliun, tahun 2009 menjadi Rp 684,23 triliun, tahun 2010 menjadi Rp 778,45 triliun dan triwulan I tahun 2011 menjadi Rp 209,92 triliun.



Untuk PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) juga menunjukkan kenaikan kinerja dalam lima tahun terakhir. PDRB

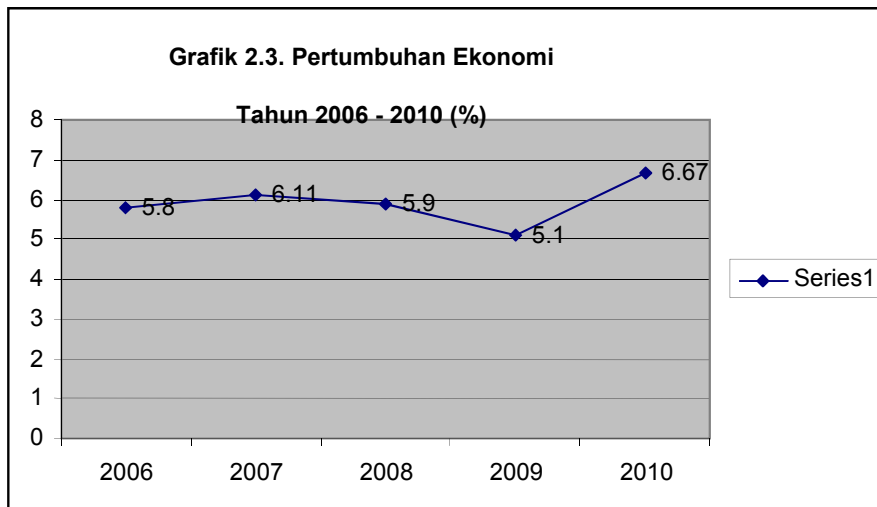
ADHK Pada tahun 2006 sebesar Rp 271,25 triliun, meningkat menjadi Rp 287,81 triliun pada tahun 2007 dan Rp 304,92 triliun pada tahun 2008. Sementara untuk tahun 2009, PDRB ADHK kembali meningkat menjadi Rp 320,21 triliun, tahun 2010 sebesar Rp 342,25 triliun dan triwulan I tahun 2011 sebesar 88,72 triliun.



Meski berdasar data PDRB tampaknya menunjukkan kinerja membaik, namun secara riil sesungguhnya pertumbuhan ekonomi Jawa Timur mengalami fluktuasi dimana pada tahun 2006 sampai tahun 2007 mengalami kenaikan, kemudian tahun 2007 sampai tahun 2009 mengalami penurunan, dan tahun 2010 mengalami kenaikan yang cukup berarti. Data statistik memperlihatkan bahwa pertumbuhan ekonomi Jawa Timur pada tahun 2006 sebesar 5,80% kemudian mengalami kenaikan pada tahun 2007 sebesar 6,11%, tahun 2008 mengalami penurunan menjadi 5,90% dan mengalami penurunan lagi pada tahun 2009 menjadi 5,10%. Pada tahun 2010 mengalami kenaikan cukup drastis menjadi sebesar 6,67%. Pada triwulan I tahun 2011 mengalami kenaikan menjadi 6,99%. Rata-rata pertumbuhan ekonomi selama lima tahun dari tahun 2006 – 2010 sebesar 5,916%. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2006 mencapai 5,80% sedikit melambat dari tahun sebelumnya akibat dampak dari kenaikan harga BBM. Namun seiring berjalannya waktu, perekonomian Jawa Timur mampu bangkit pada tahun 2007 sehingga mencapai pertumbuhan sebesar 6,11%. Membaiknya kondisi ekonomi Jawa Timur tidak bertahan lama karena pada akhir tahun 2007 hingga kuartal kedua tahun 2008, kenaikan harga minyak dunia meningkat hingga mencapai 147 dollar AS per barrrel.

Secara perlahan, kenaikan itu juga berdampak pada kenaikan harga BBM di dalam negeri yang pada akhirnya mendorong naiknya harga barang dan jasa. Kondisi ini terus berlanjut dengan terjadinya krisis finansial yang dimulai dari kasus *subprime mortgage* di Amerika, hingga meluas di berbagai negara di dunia termasuk Indonesia. Bagai efek domino, Jawa Timur juga terkena imbas sehingga pertumbuhan ekonomi pada tahun 2008 melambat kembali dan hanya mencapai 5,94 persen. Dampak krisis keuangan global yang terjadi pada akhir tahun 2008 terus berlanjut hingga tahun 2009, ekspor beberapa komoditi unggulan Jawa Timur khususnya ke negara-negara Amerika dan Eropa ikut merosot dan berakibat pertumbuhan ekonomi Jawa Timur pada tahun 2009 terus melambat dengan hanya tumbuh sebesar 5,01 persen. Memasuki tahun 2010, perekonomian Jawa Timur mulai menunjukkan pertumbuhan yang menggembirakan sebagai dampak dari membaiknya perekonomian global yang mendorong naiknya ekspor Jawa Timur, baik ke luar negeri atau ke luar daerah. Dengan kondisi yang kondusif tersebut, pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selama tahun 2010 mampu mencapai level 6,67 persen dan mengalami peningkatan pada triwulan I tahun 2011 sebesar 6,99%.

Laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 meningkat sebesar 0,31%, tetapi tahun 2008 mengalami penurunan sebesar 0,21% dan mengalami penurunan lagi sebesar 0,80% pada tahun 2009 kemudian mengalami peningkatan cukup drastis sebesar 1,57% pada tahun 2010 dan pada tahun 2011 triwulan I mengalami peningkatan sebesar 1,95%. Beberapa fenomena yang menyebabkan kenaikan pertumbuhan ekonomi tahun 2010, yaitu kondisi ekonomi global yang terus membaik, ekonomi domestik nasional cukup stabil, penyerapan anggaran akhir tahun serta pembangunan beberapa infrastruktur jalan tol dan bangunan rumah layak huni untuk fakir miskin.



Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka dibuat skenario program yang dicanangkan oleh para pemangku kebijakan melalui sinergitas dengan pelaku ekonomi di Jawa Timur melalui program-program pembangunan. Adapun upaya tersebut berupa 1. revitalisasi pertanian berupa program peningkatan produktivitas dan produksi pertanian dan perkebunan, peningkatan produksi hasil peternakan dan hewan lainnya, mengelola, mengembangkan dan memanfaatkan sumber daya perikanan, memfasilitasi kebutuhan nelayan, meningkatkan dan mengembangkan penerapan teknologi pertanian, perkebunan dan peternakan; 2. peningkatan daya saing industri manufaktur berupa program menjadikan Industri Kecil dan Menengah sebagai basis industri regional Jawa Timur dan memperkuat basis produksi untuk meningkatkan nilai tambah sektor industri yang berbasis sumber daya alam; 3. peningkatan investasi, ekspor non migas dan pariwisata berupa program perkuatan kelembagaan penanaman modal dan melakukan kajian kebijakan penanaman modal, menyiapkan dan mengembangkan perencanaan penanaman modal di wilayah Madura pasca beroperasinya Jembatan Suramadu, mengembangkan kebijakan investasi pada agroindustri/agrobisnis, mengembangkan paket-paket wisata yang kompetitif, pembangunan kawasan pariwisata baru, pengembangan kawasan ekowisata atau agrowisata diintegrasikan dengan pengembangan kawasan agropolitan dan wisata bahari dan optimalisasi kegiatan pameran pariwisata bertaraf nasional maupun internasional.

Secara sektoral, sektor pertanian mengalami kecenderungan penurunan. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor pertanian sebesar

3,99% kemudian mengalami penurunan berturut-turut pada tahun 2007 dan 2008 masing-masing sebesar 3,14% dan 3,12% kemudian mengalami kenaikan pada tahun 2009 sebesar 3,92% dan mengalami penurunan lagi pada tahun 2010 sebesar 2,13. Adanya kecenderungan penurunan pertumbuhan pada sektor pertanian ini dikarenakan adanya pemanasan global yang mengakibatkan tidak menentunya musim, selain itu juga adanya hama serta penyakit pada sektor pertanian. Sektor pertambangan dan penggalian mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor pertambangan dan penggalian sebesar 8,41%, kemudian mengalami peningkatan sebesar 10,35% pada tahun 2007 lalu mengalami penurunan berturut-turut sebesar 9,31% dan 6,92 pada tahun 2008 dan 2009 dan mengalami kenaikan pada tahun 2010 sebesar 9,18%. Sektor Industri pengolahan mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Sektor industri dan pengolahan mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor industri pengolahan sebesar 3,09%, kemudian mengalami kenaikan sebesar 4,77% pada tahun 2007 lalu mengalami penurunan sebesar 4,36% dan 2,80% pada tahun 2008 dan 2009 dan mengalami kenaikan sebesar 4,35% pada tahun 2010.

Sektor listrik, gas dan air bersih mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor listrik, gas dan air bersih pengolahan sebesar 4,09%, kemudian mengalami kenaikan yang drastis sebesar 13,70% pada tahun 2007 lalu mengalami penurunan yang drastis pula pada tahun 2008 sebesar 3,00 lalu mengalami penurunan sebesar 2,72% pada tahun 2009 dan mengalami kenaikan sebesar 6,43% pada tahun 2010. Sektor konstruksi cenderung mengalami kenaikan pertumbuhan. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor konstruksi sebesar 1,43% kemudian mengalami penurunan sebesar 1,21% dan mengalami kenaikan secara berturut-turut sebesar 2,71%, 4,25%, dan 6,64% pada tahun 2008, 2009 dan 2010. Pertumbuhan sektor konstruksi secara berturut-turut tersebut dikarenakan adanya pertumbuhan properti serta pembangunan infrastruktur yang mengalami peningkatan. Pertumbuhan sektor perdagangan, hotel dan restoran cenderung mengalami penurunan. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 9,63% kemudian mengalami penurunan secara berturut-turut sebesar 8,39%, 8,07% dan 5,58% pada tahun 2007, 2008 dan 2009 lalu mengalami kenaikan yang cukup signifikan sebesar 10,67%. Penurunan sektor perdagangan, hotel dan restoran dikarenakan adanya pengaruh kenaikan harga BBM dan krisis global yang berdampak pada pengurangan belanja pada sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Pertumbuhan sektor angkutan dan transportasi cenderung mengalami kenaikan. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor angkutan dan transportasi sebesar 7,37% lalu mengalami kenaikan secara berturut-turut sebesar 7,83% pada tahun 2007, 8,98% pada tahun 2008, 12,98% pada tahun 2009 dan mengalami penurunan sebesar 10,07% pada tahun 2010. Pertumbuhan sektor angkutan dan komunikasi mengalami kenaikan dikarenakan adanya kreatifitas dan inovasi pada peralatan komunikasi dengan bermunculan *gadget-gadget* baru serta harga peralatan komunikasi yang relatif terjangkau. Selain itu, juga disebabkan adanya promosi antara *provider* satu dengan *provider* lain yang mengarah pada kepuasan konsumen. Pertumbuhan sektor keuangan, persewaan, dan jasa perusahaan mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 sektor keuangan, jasa persewaan dan jasa perusahaan mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor keuangan, jasa persewaan dan jasa perusahaan sebesar 7,49% kemudian mengalami kenaikan sebesar 8,40% pada tahun 2007 lalu mengalami penurunan berturut-turut sebesar 8,05% dan 5,30% pada tahun 2008 dan 2009 kemudian mengalami kenaikan sebesar 7,27% pada tahun 2010. Pada sektor jasa-jasa mengalami pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2006 pertumbuhan sektor jasa-jasa sebesar 5,37% kemudian mengalami peningkatan secara berturut-turut sebesar 5,77% pada tahun 2007 dan 6,32% pada tahun 2008 serta mengalami penurunan berturut-turut pada tahun 2009 dan 2010 masing-masing sebesar 5,30% dan 7,27%. Struktur ekonomi Jawa Timur pada triwulan I tahun 2011 masih ditopang oleh tiga sektor utama, yakni sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 28,98%. Sektor industri pengolahan sebesar 26,58% dan sektor pertanian sebesar 19,08%. Ketiga sektor tersebut memberikan kontribusi terhadap perekonomian Jawa Timur sebesar 74,64%. Sementara kontribusi sektor-sektor lainnya antara 1,44% sampai dengan 7,51%.

Tabel 2.1.
Pertumbuhan PDRB Sektoral Atas Dasar Harga Konstan
2000
Tahun 2006-2010 (%)

Sektor		2006	2007	2008	2009*	2010**
1	Pertanian	3,99	3,14	3,12	3,92	2,13
2	Pertambangan dan Penggalian	8,41	10,35	9,31	6,92	9,18
3	Industri Pengolahan	3,09	4,77	4,36	2,80	4,35
4	Listrik, Gas dan Air Bersih	4,09	13,70	3,00	2,72	6,43
5	Konstruksi	1,43	1,21	2,71	4,25	6,64
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	9,63	8,39	8,07	5,58	10,67
7	Angkutan dan Komunikasi	7,37	7,83	8,98	12,98	10,07
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	7,49	8,40	8,05	5,30	7,27
9	Jasa-jasa	5,37	5,77	6,32	5,76	4,34
Total PDRB		5,80	6,11	5,94	5,01	100

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur (2010)

Keterangan; *Angka diperbaiki

** Angka Sementara

Berdasarkan PDRB menurut penggunaan tahun 2010, komponen konsumsi rumah tangga tercatat sebesar 68,00 persen atau sekitar Rp 529,38 triliun yang terdiri atas Rp 303,88 triliun untuk konsumsi makanan dan Rp 225,50 triliun untuk konsumsi non makanan. Kondisi tersebut lebih tinggi jika dibandingkan tahun 2009 yang capaiannya sekitar 67,50 persen dengan komposisi untuk konsumsi makanan sebesar 39,34 persen dan 28,15 persen untuk non makanan. Salah satu komponen dari PDRB penggunaan adalah ekspor dan impor. Transaksi ekspor menggambarkan berbagai produk barang dan jasa yang tidak dikonsumsi oleh pihak negara dan propinsi lain. Sementara impor menjelaskan tentang adanya tambahan penyediaan produk di wilayah ekonomi domestik. Impor juga terdiri dari produk barang dan jasa. Tidak berbeda jauh dengan ekspor, impor barang dan jasa juga berasal dari produk luar negeri maupun propinsi lain. Impor bukan merupakan produk yang dihasilkan di dalam wilayah ekonomi domestik. Oleh karena itu harus dikeluarkan dari perhitungan PDRB. Dengan demikian, PDRB akan menggambarkan produk yang benar-benar dihasilkan oleh Provinsi Jawa Timur.

Secara total, nilai ekspor menunjukkan peningkatan sejalan dengan semakin bertambahnya permintaan pasar luar negeri terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh Provinsi Jawa Timur, sebagaimana digambarkan pada tabel 4.2. Pada tahun 2010

kontribusinya mencapai 48,57 persen atau sekitar Rp 378,10 triliun, sedangkan pada tahun 2009 kontribusinya sebesar 46,23 persen atau 317,54 triliun. Disisi lain perkembangan yang terjadi pada transaksi impor menunjukkan semakin kuatnya ketergantungan Provinsi Jawa Timur terhadap produk negara dan provinsi lain. Pada tahun 2010 kontribusi impor mencapai 45,64 persen atau sekitar Rp 355,31 triliun, sedangkan pada tahun 2009 sebesar 41,49 persen atau Rp 286,33 triliun. Tingginya peran ekspor dan impor dalam perekonomian Jawa Timur dimungkinkan karena Provinsi Jawa Timur merupakan pusat industri dan perdagangan di kawasan wilayah Indonesia Timur.

Pembentukan modal tetap bruto dan perubahan stok merupakan variabel yang bisa digunakan untuk menghitung besarnya investasi yang ditanam. Pada tahun 2010 investasi yang terserap di Jawa Timur tercatat sebesar Rp 152,24 triliun atau 19,56 persen dari total PDRB. Investasi berguna untuk memompa kapasitas dari unit kegiatan ekonomi yang belum terpakai secara optimal. Konsumsi akhir pemerintah mencakup berbagai pengeluaran pemerintah, baik dari hasil produksi domestik maupun impor. Pada tahun 2010 konsumsi akhir pemerintah mencapai Rp 60,38 triliun atau bisa juga dikatakan dari total PDRB Jawa Timur sebesar 7,76 persen digunakan untuk konsumsi pemerintah. Sementara pada tahun 2009 konsumsi pemerintah sebesar 7,85 persen atau sebesar Rp 53,90 triliun. Sebagai regulator, sebenarnya yang utama bukan besarnya dana yang dikonsumsi pemerintah, tetapi yang lebih penting adalah seberapa efisien dan efektif dana tersebut mendorong perekonomian di Jawa Timur.

Tabel 2.2.

**Distribusi PDRB Jawa Timur Menurut Penggunaan ADHB dan
ADHK 2000 Tahun 2006-2010 (%)**

No	Uraian	2006	2007	2008	2009	2010
I. Atas Dasar Harga Berlaku						
1	Konsumsi Rumah Tangga	66,65	67,38	65,80	67,50	68,00
	- Makanan	39,71	39,94	39,01	39,34	39,04
	- Non Makanan	26,94	27,44	26,79	28,15	28,97
2	Konsumsi Lembaga Swasta Tidak Mencari Untung	1,27	1,21	0,64	0,63	0,62
3	Konsumsi Pemerintah	7,18	7,24	7,45	7,85	7,76
4	Pembentukan Modal Tetap Bruto	18,16	17,61	17,78	17,86	19,56
5	Perubahan Stok	4,32	2,56	3,46	1,63	1,14
6	Ekspor	44,74	44,63	44,25	46,23	48,57
	a. Antar Negara/Luar Negeri	19,89	19,61	19,85	21,04	22,34
	b. Antar Provinsi	26,52	25,62	24,39	25,19	26,23
7	Impor	42,32	40,68	39,38	41,69	45,64
	a. Antar Negara/Luar Negeri	19,00	17,69	17,33	17,77	18,85
	b. Antar Provinsi	23,40	22,86	22,05	23,92	26,80
8	Produk Domestik Regional Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
II. Atas Dasar Harga Konstan 2000						
1	Konsumsi Rumah Tangga	70,35	70,47	69,60	71,48	71,24
	- Makanan	40,67	39,95	39,27	39,72	39,16
	- Non Makanan	29,67	30,52	30,34	31,76	32,08
2	Konsumsi Lembaga Swasta Tidak Mencari Untung	0,67	0,67	0,64	0,64	0,65
3	Konsumsi Pemerintah	6,34	6,47	6,81	7,29	7,76
4	Pembentukan Modal Tetap Bruto	18,51	17,92	17,90	17,94	17,58
5	Perubahan Stok	4,34	4,54	4,12	1,32	2,87
6	Ekspor	45,60	45,40	45,36	46,28	47,76
	a. Antar Negara/Luar Negeri	21,63	21,74	22,40	23,10	23,48
	b. Antar Provinsi	25,12	24,01	22,97	23,18	24,28
7	Impor	45,81	45,47	44,44	44,94	47,86
	a. Antar Negara/Luar Negeri	21,56	20,81	20,55	20,89	21,63
	b. Antar Provinsi	24,89	25,82	23,89	24,05	26,23
8	Produk Domestik Regional Bruto	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur 2010

Pertumbuhan ekonomi yang cukup baik di Jawa Timur, hendaknya juga dilihat dari sisi produktivitas sektor-sektor pendukung ekonomi. Berdasarkan informasi tersebut akan diketahui seberapa jauh penyerapan tenaga kerja di Jawa Timur memberikan kontribusi pada pembentukan PDRB. Produktivitas sektor pertanian tahun 2006 mencapai Rp 10,14 juta, sektor listrik, gas dan air masih tercatat memiliki produktivitas tertinggi yaitu sebesar Rp 207,78 juta diikuti sektor lembaga keuangan sebesar Rp 119,42 juta, sektor

pertambangan dan penggalian sebesar Rp 83,54 juta, sektor industri sebesar Rp 57,38 juta, sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar Rp 36,79 juta, sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar Rp 31,50 juta, sektor jasa-jasa sebesar Rp 20,26 juta dan sektor konstruksi sebesar Rp 21,37 juta.

Pada tahun 2007 sektor pertanian mengalami peningkatan produktivitas sebesar 5,32 persen atau menjadi Rp 10,68 juta, sedangkan sektor lainnya rata-rata meningkat di atas 8 persen, kecuali sektor konstruksi dan sektor pengangkutan dan komunikasi hanya mengalami peningkatan sebesar 3,37 persen dan 4,82 persen. Sektor listrik, gas dan air memiliki peringkat produktivitas tertinggi yang meningkat cukup besar yaitu 80,53 persen. Sejalan dengan meningkatnya nilai tambah sektor pertanian, tahun 2008 produktivitas sektor pertanian meningkat sebesar 16,69 persen atau menjadi sebesar Rp 12,47 juta. Namun demikian, posisi produktivitas sektor pertanian masih yang terendah karena sektor lain juga mengalami peningkatan cukup tinggi. Sektor listrik, gas dan air dengan jumlah tenaga kerja yang sedikit mempunyai produktivitas yang cukup tinggi sebesar Rp 457,38 juta. Sektor lainnya seperti sektor industri, sektor konstruksi, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran rata-rata juga masih tumbuh sebesar 16,81 persen, 13,15 persen dan 15,65 persen. Sementara sektor pertambangan dan penggalian, sektor pengangkutan dan komunikasi, sektor lembaga keuangan dan sektor jasa-jasa rata-rata produktivitasnya meningkat dibawah 8 persen.

Pada tahun 2009, sebagian besar sektor mengalami peningkatan produktivitas, kecuali sektor listrik, gas dan air mengalami kontraksi sebesar -5,61 persen. Penurunan ini diduga karena produksi dan harga per kwh listrik selama tahun 2009 berjalan stagnan, sementara jumlah tenaga kerja yang terserap masih terus bertambah. Namun demikian, produktivitas sektor listrik, gas dan air masih yang tertinggi yaitu sebesar Rp 431,72 juta. Sektor lainnya rata-rata masih mengalami peningkatan produktivitas, seperti sektor pertambangan dan penggalian meningkat sebesar 24,44 persen, sektor industri pengolahan meningkat sebesar 10,45 persen, sektor konstruksi sebesar 13,16 persen, sektor keuangan 10,28 persen dan sektor pertanian masih meningkat sebesar 8,56 persen. Sementara sektor pengangkutan dan komunikasi hanya mengalami peningkatan sebesar 7,47 persen dan sektor jasa-jasa hanya meningkat sebesar 4,75 persen. Pada tahun 2010, sektor pengangkutan dan komunikasi mengalami peningkatan produktivitas terbesar, yaitu 49,52 persen atau menjadi Rp 56,84 juta diikuti oleh sektor konstruksi sebesar 38,28 persen. Sementara itu, produktivitas sektor listrik, gas dan air bersih yang sempat

terkonstraksi pada tahun 2009 kembali meningkat pada tahun 2010, yaitu sebesar 6,56 persen. Untuk sektor pertanian, sektor pertambangan dan penggalian, sektor industri pengolahan, sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor lembaga keuangan produktivitasnya masing-masing meningkat sebesar 14,05 persen, 7,26 persen, 6,42 persen, 22,04 persen dan 10,46 persen.

Tabel 2.3.
Produktivitas Daerah Setiap Sektor
Tahun 2006-2010 (Juta Rupiah)

No	Uraian	2006	2007	2008	2009*	2010**
1	Pertanian	10,14	10,68	12,47	13,54	15,44
2	Pertambangan dan Penggalian	83,54	93,37	93,46	116,30	124,74
3	Industri Pengolahan	57,38	62,79	73,34	81,01	86,21
4	Listrik, Gas dan Air	207,78	375,10	457,38	431,72	460,03
5	Konstruksi	21,37	22,09	25,00	28,29	39,11
6	Perdagangan dan Akomodasi	36,79	40,54	46,88	49,63	60,56
7	Transportasi dan Komunikasi	31,50	33,01	35,37	38,02	56,84
8	Lembaga Keuangan	119,42	132,20	132,42	146,03	161,30
9	Jasa-Jasa	20,26	23,29	25,13	26,32	27,71

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur 2010

Keterangan; *Angka diperbaiki

** Angka Sementara

Peningkatan PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) akan lebih berarti jika angka per kapita yang diperoleh dari PDRB dibagi dengan jumlah penduduk juga mengalami peningkatan. Peningkatan PDRB per kapita disebabkan karena pertumbuhan PDRB ADHK yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk. Pada tahun 2006 PDRB per kapita Jawa Timur mencapai Rp 12,87 juta, kemudian meningkat menjadi Rp 14,55 juta pada tahun 2007. Selanjutnya pada tahun 2008 PDRB per kapita Jawa Timur meningkat sebesar Rp 16,75 juta ditengah-tengah kekhawatiran krisis global finansial. Pada tahun 2009 angka ini meningkat lagi mencapai Rp 18,42 juta dan selanjutnya pada tahun 2010 PDRB per kapita meningkat menjadi Rp 20,77 juta karena dampak semakin membaiknya kondisi perekonomian secara makro di dalam negeri.

Tabel 2.4.
PDRB Per Kapita Jawa Timur Atas Dasar Harga Konstan
2000

Tahun 2006-2010

Sektor	2006	2007	2008	2009*	2010**
1 PDRB Atas Dasar Harga Konstan	472.287	536.982	621.392	686.848	778.456

	2000 (Miliar Rupiah)					
2	Jumlah Penduduk Pertengahan Tahun (Ribu Jiwa)	36.691	36.896	37.095	37.286	37.476
3	PDRB Per Kapita (Ribu Rupiah)	12.872	14.554	16.751	18.421	20.772

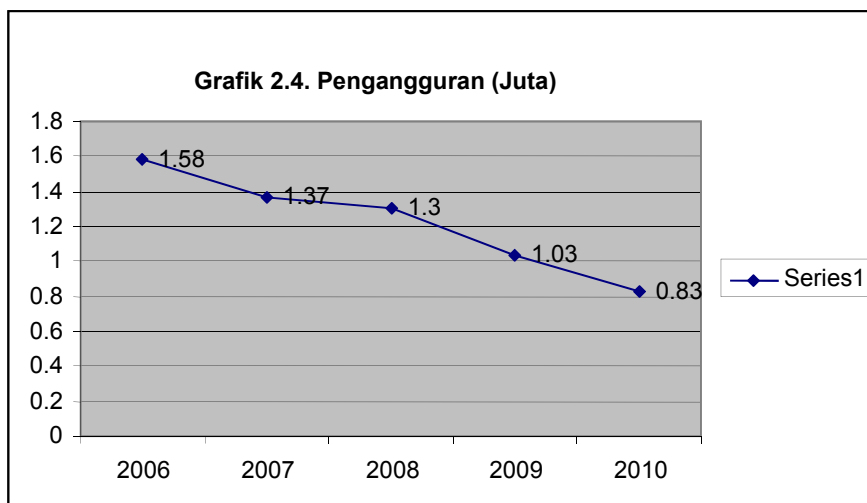
Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur 2010

Keterangan; *Angka diperbaiki

** Angka Sementara

2.1.1.2. Pengangguran

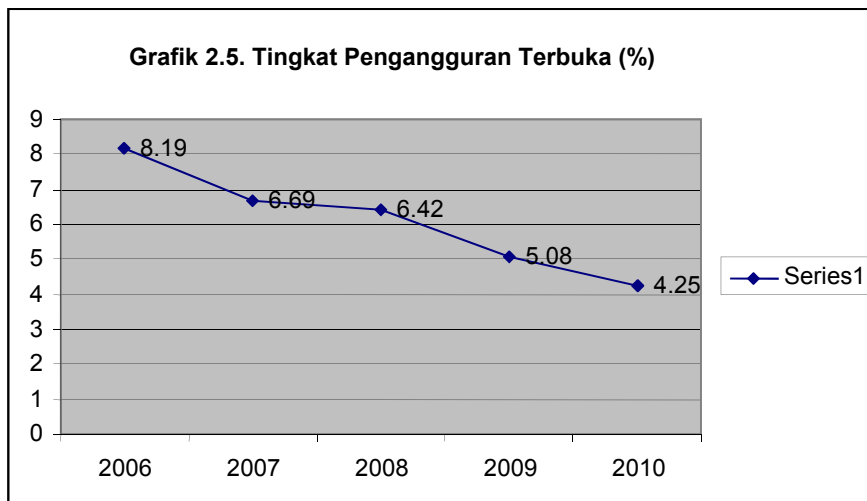
Penurunan angka pengangguran merupakan suatu hal yang berusaha untuk dilakukan dalam berbagai program pemerintah. Kenyataan menunjukkan dalam lima tahun terakhir, angka pengangguran mengalami penurunan. Tahun 2006 jumlah penganggur tercatat sebanyak 1,58 juta orang, menurun menjadi 1,37 juta orang pada tahun 2007 dan 1,3 juta orang pada tahun 2008. Penurunan ini terus berlanjut hingga tahun 2009 sebesar 1,03 juta orang, tahun 2010 berkurang menjadi 0,83 juta orang dan bulan Februari tahun 2011 sebesar 0,845 juta orang.



Penduduk dipandang dari sisi ketenagakerjaan merupakan suplai bagi pasar tenaga kerja di suatu wilayah. Namun tidak semua penduduk mampu melakukannya karena hanya penduduk yang berusia kerja yang bisa menawarkan tenaganya di pasar kerja. Penduduk usia kerja dibagi menjadi dua golongan, yaitu yang termasuk angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Penggolongan usia kerja di Indonesia mengikuti standar internasional, yaitu usia 15 tahun atau lebih. Angkatan kerja sendiri terdiri dari mereka yang aktif bekerja dan mereka yang sedang mencari pekerjaan. Mereka

yang terakhir yang dinamakan sebagai pengangguran terbuka. Sementara yang termasuk dalam kelompok bukan angkatan kerja adalah mereka yang masih bersekolah, ibu rumah tangga, pensiunan dan lain-lain.

Berdasarkan angka TPT atau tingkat pengangguran terbuka, terlihat juga mengalami penurunan dalam periode lima tahun terakhir. Pada tahun 2006, angka TPT tercatat sebesar 8,19%, kemudian mengalami penurunan berturut-turut menjadi 6,69% pada tahun 2007, 6,42% pada tahun 2008, 5,08% pada tahun 2009, 4,25% pada tahun 2010 dan 4,18% pada bulan Februari tahun 2011.



Jumlah TPT dari angkatan kerja berguna sebagai acuan pemerintah bagi pembukaan lapangan kerja baru. Hal ini penting karena tingginya angka pengangguran akan menimbulkan konsekuensi negatif bagi masyarakat, misalnya meningkatnya angka kriminalitas. Disamping itu, trend indikator ini akan menunjukkan keberhasilan program ketenagakerjaan dari tahun ke tahun. Manfaat indikator TPT untuk Pemerintah Provinsi Jawa Timur ketika terdapat sejumlah penduduk Jawa Timur yang tidak bekerja sehingga output dan outcome ini sebagai acuan dalam merencanakan pembukaan lapangan kerja baru. Kerawanan sosial akan muncul ketika TPT semakin tinggi, sebaliknya jika TPT terus diperjuangkan pada tingkat

serendah mungkin maka sangat menunjang kestabilan sosial di dalam masyarakat.

Angka pengangguran yang terus menunjukkan penurunan ini tentunya juga berbanding terbalik dengan jumlah penduduk yang bekerja. Jumlah penduduk yang bekerja menunjukkan adanya kenaikan dalam kurun waktu 2006-2009 kemudian mengalami penurunan pada tahun 2010. Jika tahun 2006 jumlah penduduk bekerja sebanyak 17,670 juta orang kemudian mengalami kenaikan secara berturut-turut menjadi 18,751 juta pada tahun 2007, 18,882 juta pada tahun 2008, 19,305 juta pada tahun 2009, 18,70 juta pada tahun 2010 dan 19,41 juta pada bulan Februari tahun 2011.

Penurunan angka pengangguran tersebut dikarenakan adanya sinkronisasi kebijakan dan sinergitas pemangku kebijakan dengan pelaku ekonomi di Jawa Timur. Adapun bentuk sinkronisasi kebijakan dan sinergitas tersebut berupa program prioritas meliputi 1. program pengembangan kesempatan kerja; 2. program peningkatan kualitas tenaga kerja; dan 3. program perlindungan dan pengembangan lembaga tenaga kerja serta program penunjang berupa program pengembangan hubungan industrial dan syarat kerja.

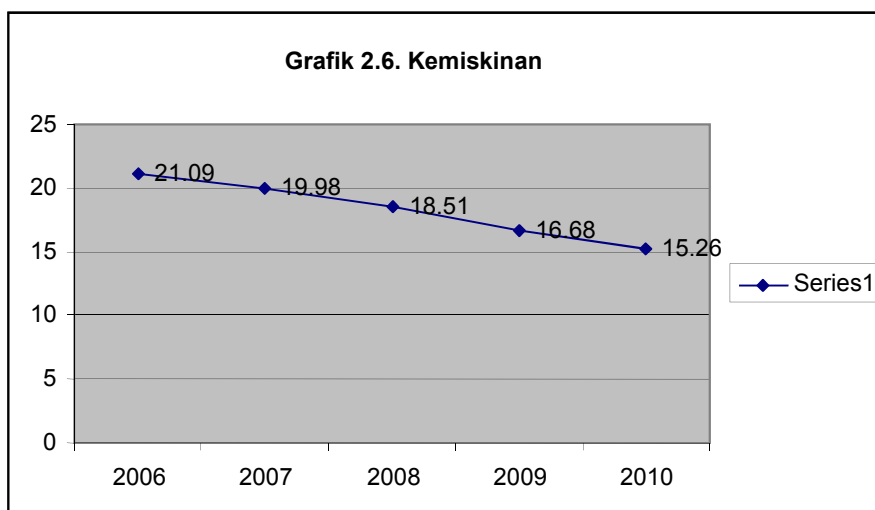
Untuk menurunkan jumlah pengangguran pada tahun-tahun mendatang, maka pada tahun 2010 dilakukan Gerakan Penganggulungan Pengangguran (GPP). Salah satu bentuk kegiatan dari GPP adalah bursa kerja terbuka (*Job Market Fair*). Selain kegiatan bursa kerja terbuka terdapat beberapa program yang terkait dan mendukung program GPP di Jawa Timur, seperti Program *Three in One System Plus* (Pelatihan, Sertifikasi dan Penempatan plus Pemagangan) serta Jejaring Bursa Kerja *On Line* oleh Pusat Pelayanan Karir Terpadu (PLKT) Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Propinsi Jawa Timur.

2.1.1.3. Kemiskinan

Pembangunan ditujukan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Seiring dengan berbagai upaya penjabaran dan implementasi program pembangunan terjadi distorsi pembangunan salah satunya kemiskinan. Kemiskinan dalam arti yang lebih luas tak hanya sekadar terkait dengan masalah kemampuan ekonomi, tapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar, dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang untuk bisa menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang harus terpenuhi adalah kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber

daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, serta hak berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik, baik bagi laki-laki maupun perempuan. Pengentasan penduduk miskin yang direfleksikan melalui capaian indikator persentase penduduk miskin terhadap jumlah penduduk menjadi fokus utama dari sejumlah rencana strategis. Semakin rendah persentase penduduk miskin maka diharapkan semakin merata kemakmuran penduduk.

Jumlah penduduk miskin pada tahun 2006 sebesar 21,09% kemudian mengalami penurunan berturut-turut pada tahun 2007 sebesar 19,98%, pada tahun 2008 sebesar 18,51%, pada tahun 2009 sebesar 16,68%, pada tahun 2010 sebesar 15,26% dan triwulan I tahun 2011 sebesar 14,23%.



Penurunan persentase penduduk miskin terhadap jumlah penduduk dikarena dicanangkan beberapa program oleh para pemangku kebijakan melalui sinergitas dengan pelaku ekonomi di Jawa Timur. Program tersebut berupa program prioritas, yaitu a. pemenuhan hak atas layanan pendidikan berupa program pendidikan gratis bagi penduduk miskin, program penuntasan perluasan wajib belajar pendidikan menengah 12 tahun; b. Pemenuhan hak atas layanan kesehatan berupa program upaya kesehatan masyarakat miskin, program upaya kesehatan perorangan, program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat miskin dan program lingkungan sehat; c. Pemenuhan hak atas pekerjaan dan berusaha berupa program pengembangan kesempatan kerja, program mobilitas penduduk dan program penciptaan iklim usaha bagi UMK; d. pemenuhan hak atas pangan

berupa program peningkatan ketahanan pangan; e. pemenuhan hak atas perumahan berupa program pengembangan perumahan; f. Pemenuhan hak atas air bersih berupa program penyediaan dan pengelolaan air baku; g. Pemenuhan hak atas tanah berupa program pengelolaan pertanahan; h. Pemenuhan hak atas lingkungan hidup dan sumber daya alam berupa program pemanfaatan potensi sumber daya hutan, program perlindungan dan konservasi sumber daya alam, program pengendalian pencemaran lingkungan hidup; i. Pemenuhan hak atas rasa aman berupa program pelayanan dan rehabilitasi kesejahteraan sosial; j. pemenuhan hak untuk berpartisipasi berupa program peningkatan partisipasi masyarakat miskin dan kualitas layanan publik; k. Pemenuhan hak atas keadilan dan kesetaraan gender berupa program peningkatan kualitas hidup dan perlindungan perempuan. Selain program-program tersebut juga terdapat program pengentasan kemiskinan yang digulirkan, antara lain program PNPM Mandiri, Raskin, PKH, BLT, Jamkesmas, BOS dan Gerdutaskin.

2.1.1.4. Disparitas Wilayah

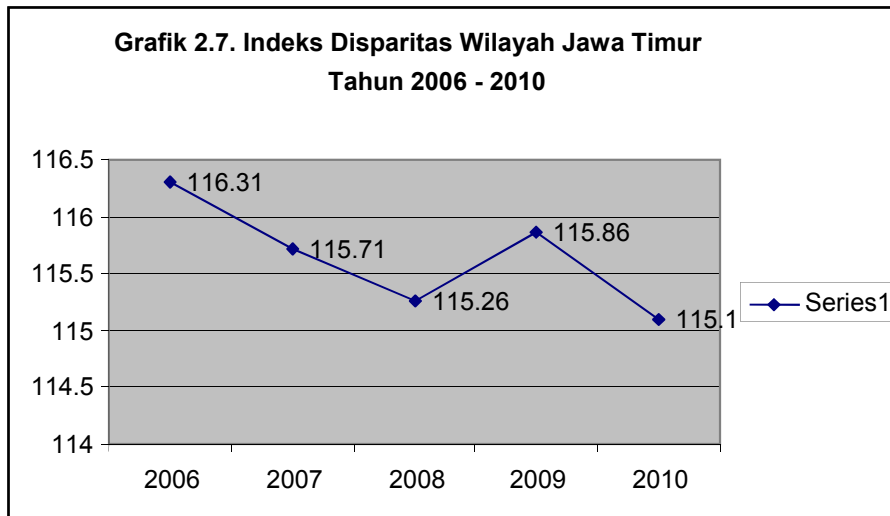
Tingkat kesenjangan ekonomi antar-wilayah di Jawa Timur pada kurun 2006-2010 menunjukkan nilai yang berfluktuasi seiring tingkat perubahan PDRB per kapita Jawa Timur, juga dipengaruhi kondisi sosial ekonomi selama kurun tersebut. Kesenjangan antar kabupaten/kota di Propinsi Jawa Timur sangat dipengaruhi kreativitas pemerintah daerah dalam memanfaatkan segala potensi yang dimiliki untuk meningkatkan output daerah, yang pada gilirannya dapat memacu pertumbuhan ekonomi, dan mendorong peningkatan pendapatan per kapita masyarakat setempat. Pemerintah provinsi berperan menjaga rentang kesenjangan antar-daerah. Selain itu, kesenjangan pembangunan wilayah sangat mungkin terjadi ketika terjadi perbedaan potensi sumber daya yang dimiliki suatu daerah dan perbedaan seberapa besar mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya tersebut. Dukungan ketersediaan infrastruktur di semua kabupaten/kota se Jawa Timur, baik berupa infrastruktur transportasi, infrastruktur listrik dan energi, infrastruktur telekomunikasi maupun infrastruktur pelayanan air bersih akan turut memberi dampak terhadap disparitas pembangunan wilayah.

Terkait konsep pembangunan tersebut, pendekatan pembangunan infrastruktur berbasis wilayah semakin penting untuk diperhatikan. Pengalaman menunjukkan, infrastruktur transportasi berperan besar untuk membuka isolasi wilayah serta ketersediaan pengairan merupakan prasyarat keberhasilan pengelolaan dan

pemanfaatan sumber daya alam khususnya pertanian. Penyediaan infrastruktur yang memadai merupakan landasan utama pembangunan. Kombinasi faktor sumber daya alam dan fasilitas infrastruktur yang dikelola secara maksimal akan dapat mempercepat laju pembangunan daerah yang pada akhirnya akan mampu menciptakan pemerataan sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi yang bervariasi antar wilayah menyebabkan adanya keterbandingan ekonomi antar wilayah. Kondisi ini dipengaruhi oleh struktur ekonomi masing-masing daerah bergantung pada potensi ekonomi. Wilayah yang berbasis ekonomi industri, perdagangan, dan jasa tentunya mempunyai struktur ekonomi yang berbeda dengan wilayah yang berbasis pertanian atau sektor lainnya. Perbedaan struktur ekonomi bukan menjadi masalah jika pendapatan per kapita yang dinikmati masyarakat tidak terdapat ketimpangan yang menyolok. Jika itu terjadi, maka terdapat daerah-daerah terbelakang dengan rata-rata penduduk yang mempunyai pendapatan per kapita yang rendah. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi hanya terkonsentrasi pada wilayah-wilayah tertentu saja. Untuk itu, Pemerintah Jawa Timur perlu untuk melihat kesenjangan ekonomi atau disparitas antar kabupaten/kota di Jawa Timur dengan tujuan menciptakan program yang dapat mempersempit jurang kesenjangan antar wilayah di Jawa Timur.

Penghitungan disparitas wilayah ditunjukkan oleh indeks disparitas yang dikenal sebagai indeks Williamson. Semakin besar angka ini berarti semakin melebar kesenjangan yang terjadi di wilayah tersebut. Sebaliknya, semakin kecil indeks ini, semakin mengecil kesenjangan antar wilayahnya. Selama periode lima tahun terakhir (2006 – 2010) IDW mengalami fluktuatif namun terdapat kecenderungan menurun. Pada tahun 2006, IDW mencapai 116,31 poin, kemudian menurun menjadi 115,71 poin pada tahun 2007, atau terjadi penurunan sebesar 0,5%. Pada 2008, indeks mengalami penurunan menjadi 115,26 atau 0,33%. Kemudian tahun 2009, indeks sedikit mengalami kenaikan yakni menjadi sebesar 115,86 atau naik 0,5%. Pada tahun 2010 indeks mengalami penurunan menjadi 115,1 atau 0,66%. Terlihat bahwa indeks cenderung berfluktuasi, dimana pada tahun 2006 sampai tahun 2007 mengalami kenaikan, kemudian pada tahun 2008 mengalami penurunan dan tahun 2009 mengalami kenaikan lagi lalu pada tahun 2010 mengalami penurunan kembali.



Fluktuasi IDW dari tahun ke tahun tersebut menunjukkan, pemerataan pembangunan di daerah relatif tidak melahirkan kesenjangan antar-wilayah terlalu mencolok. Jika menggunakan perspektif perbandingan absolut antar-daerah melalui perbandingan nilai PDRB per kapita, maka pengelompokan daerah dibagi berdasarkan 3 kategori, yakni:

1. Kabupaten/kota dengan PDRB per kapita meliputi Kota Kediri, Kota Surabaya, Kota Malang, Kabupaten Gresik, Kabupaten Sidoarjo, Kota Mojokerto dan Kota Probolinggo adalah kabupaten/kota berkategori PDRB per kapita tinggi.
2. Kabupaten/kota dengan PDRB per kapita meliputi Kabupaten Tulungagung, Kota Batu, Kabupaten Banyuwangi, Kota Madiun, Kota Pasuruan, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Malang, Kabupaten Situbondo, Kota Blitar, Kabupaten Blitar, Kabupaten Jombang, Kabupaten Magetan, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Jember dan Kabupaten Nganjuk adalah kabupaten/kota berkategori PDRB per kapita sedang.
3. Kabupaten/kota dengan PDRB per kapita meliputi Kabupaten Kediri, Kabupaten Madiun, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Pacitan adalah kabupaten/kota berkategori PDRB per kapita rendah

Kabupaten/kota dengan PRDB per kapita tinggi sebagian besar ditopang oleh sektor industri, sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor jasa-jasa cenderung menempati posisi di atas rata-rata Jawa Timur.

Selain dari perbandingan relatif antar wilayah, keterbandingan antar wilayah juga bisa dilihat dari perbandingan absolutnya. Perbandingan ini dilakukan dengan cara menyajikan perbandingan tingkat pertumbuhan ekonomi dengan nilai PDRB per kapita kabupaten/kota terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi dan nilai PDRB per kapita Jawa Timur. Penyajian perbandingan absolut antar daerah ini dibagi menjadi empat kuadran, sehingga tampak penyebaran masing-masing daerah, mana saja daerah yang mempunyai pertumbuhan ekonomi yang tinggi diikuti PRDB per kapita yang tinggi pula atau sebaliknya. Secara rinci pengelompokan perbandingan absolut antar daerah dikelompokkan menjadi empat kuadran sebagai berikut:

1. Kuadran I ditempati kabupaten/kota yang pertumbuhan ekonominya lebih cepat dibanding Jawa Timur dan mempunyai PDRB per kapita yang juga lebih besar dibanding Jawa Timur. Selama lima tahun terakhir, Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik konsisten menduduki kondisi ideal di kuadran I.
2. Pada kuadran II ditempati kabupaten/kota yang pertumbuhan ekonominya lebih cepat dibanding Jawa Timur, tetapi PDRB per kapitanya lebih rendah daripada rata-rata PDRB per kapita Provinsi Jawa Timur.
3. Kabupaten/kota yang menempati kuadran III mempunyai PDRB per kapita lebih kecil dibanding Jawa Timur dan pertumbuhan ekonominya juga lebih lambat dibanding Jawa Timur. Kabupaten/kota yang struktur ekonominya masih didominasi oleh sektor pertanian banyak yang menempati kuadran ini. Kabupaten di wilayah Madura serta sebagian daerah tapal kuda dari tahun ke tahun terus berada pada kuadran ini. Sebuah terobosan arah pembangunan yang signifikan perlu terus dicari untuk mengejar ketertinggalan daerah-daerah ini dengan daerah-daerah lain yang lebih maju di Jawa Timur.
4. Kabupaten/kota yang mempunyai PDRB per kapita yang tinggi tetapi pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat dibanding Jawa Timur menempati kuadran IV. Kota Kediri dan Kabupaten

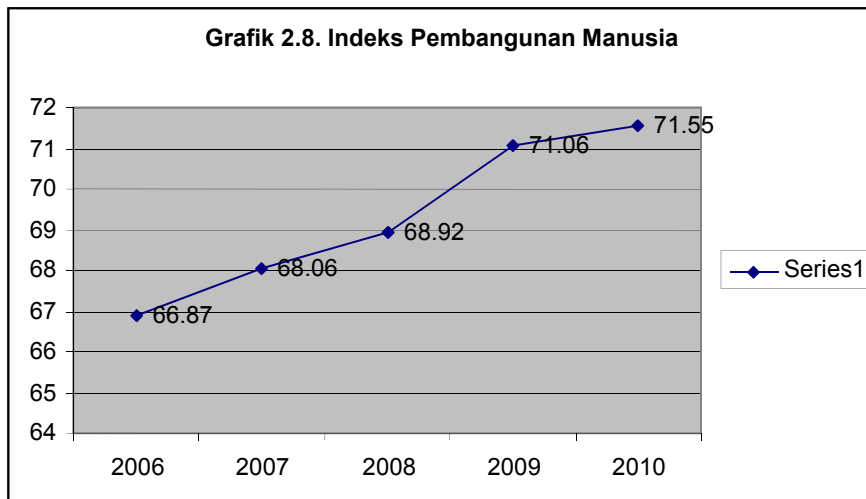
Sidoarjo dalam lima tahun terakhir tetap tidak berubah menempati kuadran ini.

Skenario program yang dicanangkan para pemangku kebijakan dan sinergitas dengan pelaku ekonomi di Jawa Timur untuk menurunkan disparitas wilayah melalui beberapa program pembangunan. Adapun upaya tersebut antara lain berupa a. pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah berupa program pemberdayaan usaha skala mikro, program penciptaan iklim usaha bagi UMKM, program peningkatan kualitas kelembagaan koperasi, program pengembangan kewirausahaan dan keunggulan kompetitif UKM, dan program pengembangan sistem pendukung usaha bagi UMKM; b. Pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan infrastruktur berupa program pembangunan, pemeliharaan dan perbaikan sarana dan prasarana, program penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, program pengendalian pembangunan kota-kota besar dan metropolitan.

2.1.1.5. Indeks Pembangunan Manusia

Fokus pembangunan manusia saat ini tidak hanya ia sebagai obyek dalam proses produksi, tetapi bisa pula ia sebagai subyek yang strategis di dalam membawa kemajuan dan kemakmuran suatu daerah. Pembangunan manusia yang sangat mendasar terkait dengan keinginan untuk mendapatkan harapan hidup yang panjang, memiliki ilmu pengetahuan dan memperoleh banyak pilihan lain dalam membelanjakan penghasilannya. Seberapa jauh pertumbuhan ekonomi berdampak pada pembangunan manusia dapat dijelaskan dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan mengevaluasi angka IPM, keterbandingan atau posisi pembangunan manusia antar kabupaten/kota di Jawa Timur dapat diketahui, baik dari angka IPM sendiri maupun dari tiga komponen pembentuknya, yaitu indikator kesehatan, indikator pendidikan, dan indikator daya beli.

Secara umum angka IPM Jawa Timur selama periode 2006-2010 menunjukkan kenaikan. Pada tahun 2006, IPM Jawa Timur mencapai 66,87%, meningkat secara berturut-turut menjadi 68,06% pada tahun 2007, 68,92% pada tahun 2008, 71,06% pada tahun 2009 dan 71,55% pada tahun 2010.



Untuk meningkatkan IPM, maka skenario program yang dilakukan oleh pemangku kepentingan dan pelaku ekonomi dicanangkan dalam program pembangunan. Adapun upaya yang dilakukan antara lain berupa a. peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan pendidikan berupa program pendidikan gratis bagi penduduk miskin, program penuntasan dan perluasan wajib belajar, program peningkatan kualitas tenaga pendidik, program pendidikan anak usia dini, program pendidikan non-formal, program pendidikan luar biasa, program pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan; b. peningkatan aksesibilitas dan kualitas pelayanan kesehatan berupa program upaya kesehatan masyarakat dan perorangan, program lingkungan sehat, program pencegahan dan pemberantasan penyakit, program sumber daya kesehatan, program pengawasan obat dan makanan, program kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan.

2.1.1.6. Nilai Tukar Petani

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan perbandingan antara indeks harga yang diterima petani dan indeks harga yang dibayar petani. Rata-rata indeks harga yang diterima petani (I_t), indeks yang dibayar petani (I_b) dan NTP Jawa Timur Tahun 2007 – 2010 dapat ditunjukkan pada tabel berikut ini.

Tabel 2.5.

**Rata-Rata Indeks Harga yang Diterima Petani (I_t),
Indeks Harga yang Dibayar Petani (I_b) dan Nilai Tukar
Petani (NTP) Tahun 2007 – 2010**

(2007 = 100)

No.	Uraian	Tahun			
		2007	2008	2009	2010
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Indeks harga yang diterima petani (It)	100,00	113,08	118,88	127,78
2	Indeks harga yang dibayar petani (Ib)	100,00	112,57	121,04	129,40
3	Nilai Tukar Petani (NTP)	100,00	100,47	98,19	98,74

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur 2010

Nilai Tukar Petani (NTP) tahun 2008 sebesar 100,47 atau mengalami peningkatan sebesar 0,47 persen dibanding tahun 2007. Peningkatan ini dikarenakan indeks harga yang diterima petani sebesar 113,08 lebih besar daripada indeks harga yang dibayar petani sebesar 112,57. Pada tahun 2009 NTP sebesar 98,19 atau mengalami penurunan sebesar 2,27 persen dibanding tahun 2008. Penurunan ini dikarenakan indeks harga yang diterima petani sebesar 118,88 lebih kecil daripada indeks harga yang dibayar petani sebesar 121,04. Nilai Tukar Petani (NTP) tahun 2010 sebesar 98,74 atau mengalami peningkatan sebesar 0,55 persen dibanding tahun 2009. NTP triwulan I tahun 2011 sebesar 99,76 atau mengalami penurunan sebesar 0,04%. Peningkatan ini dikarenakan indeks harga yang diterima petani sebesar 127,78 lebih kecil daripada indeks harga yang dibayar petani sebesar 129,40. Indeks harga yang diterima petani dari tahun 2007 – 2010 mengalami peningkatan secara berturut-turut dari 100,00 pada tahun 2007 menjadi 113,08 pada tahun 2008, 118,88 pada tahun 2009 dan 127,78 pada tahun 2010. Untuk indeks harga yang dibayar petani dari tahun 2007 – 2010 juga mengalami peningkatan secara berturut-turut dari 100,00 pada tahun 2007 menjadi 112,57 pada tahun 2008, 121,04 pada tahun 2009 dan 129,40 pada tahun 2010. Secara rata-rata dari tahun 2007 – 2010 indeks yang diterima petani masih lebih kecil daripada indeks yang dibayar oleh petani. Ini menunjukkan adanya penurunan kesejahteraan pada para petani.

2.1.1.7. Nilai Tukar Nelayan

Nilai Tukar Nelayan (NTN) merupakan salah satu indikator untuk mengukur tingkat kesejahteraan atau daya beli (*purchasing power*) nelayan untuk memenuhi kebutuhan subsistennya. Kriteria besarnya rasio NTN yang diperoleh dari nelayan dapat lebih rendah

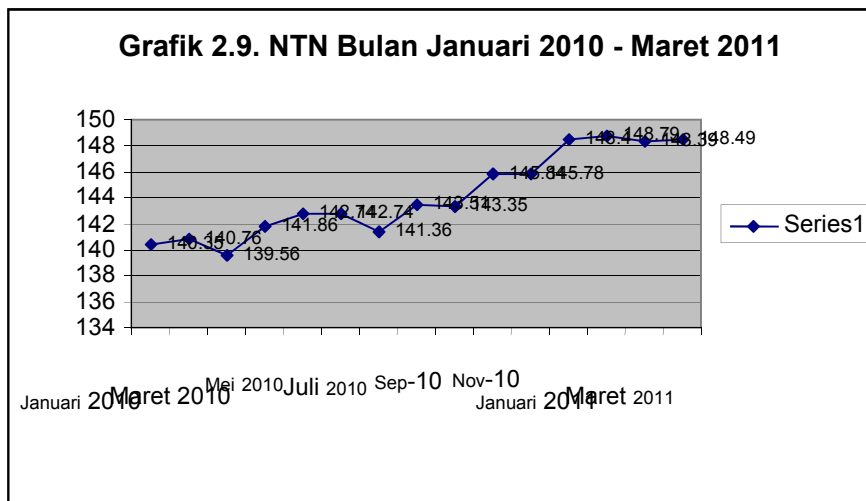
atau lebih tinggi dari 100. Jika NTN yang diperoleh lebih kecil dari 100 berarti rumah tangga nelayan yang bersangkutan mempunyai daya beli lebih rendah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan berpotensi untuk mengalami defisit anggaran rumah tangga. Apabila NTN diatas 100 berarti perkembangan harga barang produksi berupa ikan segar lebih tinggi daripada perkembangan harga-haraga barang

Perkembangan NTN selama tahun 2010 cenderung meningkat dibandingkan dengan perkembangannya tahun 2008 dan 2009. NTN pada tahun 2010 sebesar 143,20 lebih tinggi dibanding tahun 2008 dan tahun 2009 yang masing-masing sebesar 139,97 dan 141,25. NTN selama tahun 2010 berada pada level 100, ini menunjukkan bahwa perkembangan ikan segar yang dihasilkan nelayan masih lebih tinggi daripada perkembangan harga kebutuhan hidup dan biaya produksi. NTN triwulan I tahun 2011 sebesar 148,49.

Perkembangan harga yang sangat tinggi tersebut hanya dinikmati oleh sebagian kecil nelayan saja, terutama yang memiliki armada dan alat penangkapan yang lebih baik dan lebih modern. Ini menunjukkan adanya kesenjangan kesejahteraan antara nelayan yang memiliki peralatan tangkap yang sangat sederhana dan nelayan yang memiliki peralatan tangkap yang modern. Kenaikan NTN tahun 2010 disinyalir karena pengaruh kondisi cuaca yang lebih buruk selama setahun penuh dibandingkan dengan kondisi cuaca di tahun 2008 dan tahun 2009.

NTN bulan Januari 2010 sebesar 140,35 atau naik 0,18 persen dibanding NTN bulan Desember 2009. Pada bulan Februari NTN sebesar 140,76 atau naik 0,29 persen dibandingkan bulan Januari 2010. NTN bulan Maret 2010 sebesar 139,56 atau turun 0,86 dibanding NTN bulan Februari. NTN bulan April 2010 sebesar 141,86 atau naik 1,65 persen dibanding NTN bulan Maret 2010. Pada bulan Mei, NTN kembali mengalami kenaikan sebesar 0,56 persen atau menjadi sebesar 142,74. NTN bulan Juni 2010 sebesar 142,74 atau tidak mengalami kenaikan dibanding NTN bulan Mei 2010. Pada bulan Juli 2010, NTN sebesar 141,36 atau turun sebesar 0,98 persen dibanding bulan Juni 2010. Pada bulan Agustus 2010, NTN kembali mengalami kenaikan sebesar 143,51 atau naik 1,51 persen dibanding NTN Bulan Juli 2010. NTN bulan September 2010 sebesar 143,35 atau turun 1,29 dibanding NTN bulan Agustus 2010. NTN bulan Oktober 2010 sebesar 145,84 atau naik 0,34 persen dibanding NTN bulan September 2010. NTN bulan November 2010 sebesar 145,78 atau turun 0,04 persen dibanding NTN bulan Oktober 2010.

NTN bulan Desember 2010 sebesar 148,40 atau naik 1,8 persen dibanding NTN bulan November 2010. NTN bulan Januari 2011 sebesar 148,79 atau naik 0,26 persen dibanding NTN bulan Desember 2010. NTN bulan Februari sebesar 148,39 atau turun sebesar 0,04% dibanding NTN bulan Januari 2011. NTN bulan Maret 2011 sebesar 148,49 atau naik sebesar 0,07 persen dibanding NTN bulan Februari 2011. Adanya kenaikan disebabkan kenaikan indeks harga yang diterima nelayan lebih tinggi dibandingkan dengan kenaikan indeks harga yang dibayar nelayan, sedangkan penurunan disebabkan kenaikan indeks harga yang diterima nelayan lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan indeks harga yang dibayar nelayan. Namun demikian, bila diamati perkembangan NTN setiap bulannya masih fluktuatif sepanjang tahun dan sangat dipengaruhi oleh musim atau cuaca.



Secara rata-rata, NTN tahun 2010 mengalami kenaikan bila dibandingkan dengan kondisi setahun yang lalu. Kenaikan indeks ini terpengaruh oleh naiknya indeks harga yang diterima nelayan, sedangkan indeks harga yang dibayar nelayan justru cenderung stabil. Perbedaan situasi dan kondisi perekonomian yang jauh berbeda selama periode satu tahun menjadi penyebab yang lain dari tingginya indeks harga yang diterima oleh nelayan. Kenaikan yang tinggi dari indeks harga yang diterima nelayan tersebut tidak langsung menjadikan kesejahteraan nelayan menjadi lebih baik. Kondisi ini sebagai dampak dari tingginya biaya produksi yang dikeluarkan oleh nelayan selama melaut. Komponen biaya yang paling besar adalah pengeluaran untuk Bahan Bakar Minyak (BBM).

Untuk menyikapi kondisi demikian, beberapa nelayan biasanya membentuk kelompok untuk melaut. Masing-masing kelompok memberikan informasi tentang posisi ikan pada kelompok yang lainnya. Dengan demikian terjadi efisiensi biaya karena nelayan tidak harus mencari ikan di laut karena sudah mengetahui posisi ikan dan hanya tinggal menangkap ikan saja.

Perkembangan NTN selama setahun untuk masing-masing Kabupaten memberikan hasil yang berbeda. NTN di Kabupaten Pamekasan dan Situbondo menunjukkan pola yang hampir serupa, sedangkan di Kabupaten Tuban dan Lamongan menunjukkan pola yang bertolak belakang. Kecenderungan pola yang menurun dialami oleh Kabupaten Tuban, sebaliknya kecenderungan naik dialami oleh Kabupaten Lamongan.

Pada tahun mendatang, kesejahteraan nelayan juga masih belum memiliki prospek yang bagus bila dikaitkan dengan 2 macam krisis yang pasti terjadi, yaitu cuaca ekstrim sebagai dampak dari pemanasan global dan krisis sumber daya perikanan sebagai akibat rusaknya terumbu karang dan migrasi ikan yang berlebihan keluar daerah tangkapan. Selain itu, faktor penyebab internal juga menjadikan posisi nelayan lokal semakin lemah, yaitu rendahnya tingkat teknologi penangkapan, kecilnya skala usaha, belum efisiennya sistem pemasaran hasil ikan dan status nelayan yang sebagian besar adalah buruh. Jika demikian, diperlukan strategi kebijakan pembangunan yang efektif dan mengacu pada sistem Agribisnis yang komprehensif dan terpadu. Pengelolaan agribisnis perikanan terpadu perlu ditingkatkan dari hulu hingga hilir, semisal pengawetan ikan, pengolahan tepung ikan, pengolahan produk hasil-hasil dari perikanan lainnya. Program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) terpadu, semisal kampung nelayan.

Strategi Pemerintah Jawa Timur untuk melestarikan dan meningkatkan Usaha Nelayan melalui beberapa cara, yaitu:

1. Stimulan alat penangkapan dan alat bantu penangkapan untuk 17 kabupaten/kota;
2. Pengembangan sarana prasarana PPP/ Pangkalan Pendaratan Ikan (PPI) di PPP Muncar, PPP Mayangan, PPP Tamperan, PPP Pondokdadap, PPI Bulu dan Pasongsongan;
3. Fasilitasi palkanisasi kapal dan penerapan sistem rantai dingin di delapan pelabuhan perikanan;

4. Adanya upaya peningkatan tingkat konsumsi ikan melalui kampanye GEMAR IKAN di kabupaten/kota;
5. Kemudahan ekspor telah difasilitasi melalui layanan *health certificate* secara *Online*, layanan Perijinan Satu Tempat (PESAT) untuk pelayanan *health certificate* dan *catch certificate*.
6. Pelestarian Sumber Daya Ikan telah dilakukan *restocking* di Perairan Umum Daratan (PUD) sebanyak 3.500.000 ekor, *restocking* di laut sebanyak 1.102.000 ekor, rehabilitasi mangrove seluas 214 Ha di kabupaten/kota dan terumbu karang seluas 118.000 Ha di lima kabupaten.

2.1.2. Analisis *Value For Money Plus* Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi

Analisis *Value For Money Plus* ini untuk melihat kinerja indikator pembangunan ekonomi dari perspektif ekonomis, efisiensi, efektifitas, manfaat dan dampak. Perspektif ekonomis dan efisiensi untuk melihat antara anggaran dan realisasi belanja daerah berupa belanja tidak langsung dan belanja langsung serta pos-pos pada belanja tidak langsung dan pos-pos pada belanja langsung tahun 2010.

Tabel 2.6. Ekonomi dan Efisiensi Anggaran dan Realisasi Belanja 2010 (Rp Juta)

No	Belanja	Anggaran	Realisasi	% Realisasi Dari Anggaran	Catatan
1	Belanja Daerah	7.826.604,88	9.956.292,00	127,21%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.	Belanja Tidak Langsung	4.514.699,78	5.868.940,65	130%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.1.	Belanja Pegawai	1.483.755,39	1.283.591,78	86,51%	Ekonomis dan Efisien
1.1.2.	Belanja Bunga	768,95	167,63	21,80%	Ekonomis dan Efisien
1.1.3.	Belanja Hibah	350.275,34	682.406,82	194,82%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.4.	Belanja Bantuan Sosial	37.713,58	46.673,81	123,76%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.5.	Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/ Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	1.091.915,15	2.323.860,42	213,10%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.6.	Belanja Bantuan Keuangan Kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	1.490.500,50	1.503.774,28	100,89%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.1.7.	Belanja Tidak Terduga	59.770,97	25.465,89	42,61%	Ekonomis dan Efisien
1.2.	Belanja Langsung	3.311.905,10	4.087.351,35	123,41%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.2.1.	Belanja Pegawai	545.532,76	642.604,49	117,79%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.2.2.	Belanja Barang dan Jasa	2.016.330,21	2.568.589,49	127,39%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien
1.2.3.	Belanja Modal	750.042,13	876.157,38	116,81%	Tidak Ekonomis dan Tidak Efisien

Sumber: Data Anggaran dan Realisasi APBD 2010 (Diolah)

Belanja daerah dapat dikatakan tidak ekonomis dan tidak efisien. Hal ini dikarenakan realisasi yang dibelanjakan lebih besar daripada yang dianggarkan. Belanja daerah yang dianggarkan sebesar 7.826.604,88, sedangkan realisasi belanja daerah sebesar 9.956.292,00 atau 127,21% dari anggaran belanja daerah. Ketidakekonomisan dan ketidakefisienan belanja daerah dapat dikatakan bermasalah atau tidak bermasalah. Belanja daerah yang tidak ekonomis dan tidak efisien dapat dikatakan bermasalah, apabila belanja tersebut bukan untuk memicu pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Hal ini dikarenakan belanja tersebut lebih banyak digunakan untuk belanja langsung khususnya belanja pegawai. Belanja daerah yang tidak ekonomi dan tidak efisien dapat dikatakan tidak bermasalah, apabila belanja tersebut digunakan untuk belanja yang dapat memicu pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Hal ini dikarenakan belanja tersebut lebih banyak digunakan untuk belanja tidak langsung khususnya belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Pada belanja tidak langsung dapat dikatakan tidak ekonomis dan tidak efisien. Hal ini dikarenakan realisasi belanja yang dibelanjakan lebih besar daripada yang dianggarkan. Belanja tidak langsung yang dianggarkan sebesar 4.514.699,78, sedangkan realisasi belanja tidak langsung sebesar 5.868.904,65 atau 130% dari anggaran belanja tidak langsung. Ketidakekonomisan dan ketidakefisienan belanja tidak langsung dikarenakan kontribusi dari pos-pos belanja tidak langsung, seperti belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa serta belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

Anggaran belanja hibah sebesar 350.275,34, sedangkan realisasi belanja hibah sebesar 682.406,82 atau 194,82% dari yang dianggarkan. Belanja hibah menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 27 huruf f digunakan untuk menganggarkan pemberian uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus. Dengan adanya penggunaan belanja hibah tersebut harusnya belanja hibah dapat dibuat ekonomis dan efisien. Apalagi belanja hibah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 pasal 42 ayat 4a diberikan secara selektif dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, rasionalitas dan ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.

Anggaran belanja bantuan sosial sebesar 37.713,58, sedangkan realisasi belanja bantuan sosial sebesar 46.673,81 atau

123,76% dari yang dianggarkan. Belanja bantuan sosial hibah menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 27 huruf g merupakan pemberian bantuan yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif dalam bentuk uang/barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam bantuan sosial termasuk antara lain bantuan partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya penggunaan belanja bantuan sosial tersebut harusnya belanja bantuan sosial dapat dibuat ekonomis dan efisien. Hal ini dikarenakan belanja bantuan sosial sebagian sudah dicakup pada belanja hibah, sedangkan untuk bantuan partai politik harusnya setiap tahun dikurangi atau ditiadakan untuk memandirikan partai politik tersebut. Apalagi belanja bantuan sosial menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 pasal 45 ayat 2 diberikan secara selektif tidak terus menerus / tidak mengikat serta memiliki kejelasan peruntukan penggunaannya dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dan ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.

Anggaran belanja bagi hasil kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa sebesar 1.091.915,15, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 2.323.860,42 atau 213,10% dari yang dianggarkan. Belanja ini bersumber dari pendapatan provinsi kepada kabupaten/kota yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Anggaran belanja bantuan keuangan kepada provinsi/kabupaten/kota dan pemerintahan desa sebesar 1.490.500,50, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 1.503.774,28 atau 100,89% dari yang dianggarkan. Belanja bantuan keuangan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota yang bersifat umum didasarkan pada pertimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal. Selain bantuan keuangan yang bersifat umum, pemerintah provinsi dapat memberikan bantuan keuangan yang bersifat khusus untuk membantu capaian program prioritas pemerintah provinsi yang dilaksanakan sesuai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota seperti pembangunan sarana pendidikan dan kesehatan. Belanja bantuan keuangan ini dapat dibuat ekonomis dan efisien dengan mempertimbangkan program prioritas pemerintah provinsi yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Disamping pos-pos yang tidak ekonomi dan tidak efisien pada belanja tidak langsung juga terdapat pos-pos yang ekonomis dan efisien. Pos-pos tersebut adalah pos belanja pegawai dan belanja bunga. Anggaran belanja pegawai sebesar 1.483.755,39, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 1.283.591,78 atau 86,51% dari

yang dianggarkan. Belanja pegawai adalah belanja pemerintah pusat yang digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat. Adanya ekonomis dan efisiensi pada belanja pegawai dikarenakan adanya reformasi birokrasi yang mengutamakan kualitas dan kompetensi pegawai bukan kuantitas dari pegawai. Dengan adanya pengutamaan tersebut akan membuat belanja pegawai menjadi ekonomi dan efisien.

Anggaran belanja bunga sebesar 768,95, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 167,63 atau 21,80% dari yang dianggarkan. Belanja bunga merupakan kewajiban bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan kewajiban pembayaran bunga pinjaman jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Belanja ini dapat dibuat ekonomi dan efisien dengan mencari atau mengalihkan pinjaman yang tingkat bunganya lebih rendah dari pinjaman sebelumnya.

Anggaran belanja tidak terduga sebesar 59.770,97, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 25.465,89 atau 42,61% dari yang dianggarkan. Keekonomisan dan keefisienan tersebut dikarenakan dalam penetapan anggaran belanja tidak terduga dilakukan secara rasional dengan mempertimbangkan realisasi dan estimasi kegiatan-kegiatan yang sifatnya tidak dapat diprediksi, diluar kendali dan pengaruh pemerintah daerah serta tidak biasa/tanggap darurat yang tidak diharapkan berulang.

Pada belanja langsung dapat dikatakan tidak ekonomis dan tidak efisien. Hal ini dikarenakan realisasi belanja yang dibelanjakan lebih besar daripada yang dianggarkan. Belanja langsung yang dianggarkan sebesar 3.311.905,10, sedangkan realisasi belanja langsung sebesar 4.087.351,35 atau 123,41% dari anggaran belanja langsung. Ketidakekonomisan dan ketidakefisienan belanja langsung dikarenakan kontribusi dari pos-pos belanja langsung, seperti belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Belanja langsung dapat dibuat ekonomis dan efisien dengan merencanakan alokasi belanja untuk setiap kegiatan harus dilakukan analisis kewajaran biaya yang dikaitkan dengan output yang dihasilkan dari satu kegiatan. Oleh karena itu, untuk menghindari adanya pemborosan, program dan kegiatan yang direncanakan didasarkan pada kebutuhan riil. Untuk kegiatan pembangunan yang bersifat fisik, proporsi belanja modal diupayakan lebih besar dibanding dengan belanja pegawai atau belanja barang dan jasa. Oleh karena itu, perlu diberikan batasan jumlah belanja pegawai dan belanja barang dan jasa yang terkait dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik.

Anggaran belanja pegawai sebesar 545.532,76, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 642.604,49 atau 117,79% dari yang dianggarkan. Belanja pegawai dalam belanja langsung bukan gaji pegawai tetapi honorarium bagi pegawai. Belanja pegawai ini dapat dibuat ekonomis dan efisien dengan membatasi penganggaran honorarium sesuai dengan kewajaran beban tugas yang bersangkutan. Penganggaran honorarium diperuntukan bagi pegawai yang benar-benar memiliki peranan dan kontribusi serta yang terkait langsung dengan kelancaran pelaksanaan kegiatan.

Anggaran belanja barang dan jasa sebesar 2.016.330,21, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 2.568.589,49 atau 127,39% dari yang dianggarkan. Belanja barang dan jasa dapat dibuat ekonomi dan efisien dengan menghitung kebutuhan riil yang disesuaikan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mempertimbangkan jumlah pegawai dan volume pekerjaan. Selain itu, dalam penetapan anggaran untuk pengadaan barang inventaris agar dilakukan secara selektif sesuai kebutuhan masing-masing SKPD. Oleh karena itu, sebelum merencanakan anggaran terlebih dahulu dilakukan evaluasi dan pengkajian terhadap barang-barang inventaris yang tersedia baik dari segi kondisi maupun umur ekonomisnya. Untuk penganggaran belanja perjalanan dinas daerah, baik perjalanan dinas luar negeri maupun perjalanan dinas dalam negeri agar dilakukan secara selektif, frekuensi dan jumlah harinya dibatasi. Untuk perjalanan dinas dalam rangka kunjungan kerja dan studi banding dilakukan secara selektif dan hanya diperkenankan apabila terkait dengan upaya pengkayaan wawasan dan substansi kebijakan daerah yang sedang dirumuskan pemerintah daerah dan dilengkapi dengan laporan hasil kunjungan kerja dan studi banding dimaksud. Penganggaran untuk penyelenggaraan rapat-rapat yang dilaksanakan di luar kantor, seperti workshop, seminar dan lokakarya agar dikurangi frekuensinya. Penganggaran untuk menghadiri pelatihan terkait dengan peningkatan SDM hanya diperkenankan untuk pelatihan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah atau lembaga non pemerintah yang bekerjasama dan/atau direkomendasikan oleh departemen terkait. Dalam merencanakan belanja pemeliharaan barang inventaris kantor disesuaikan dengan kondisi fisik barang yang akan dipelihara dan lebih diprioritaskan untuk mempertahankan kembali fungsi barang inventaris yang bersangkutan.

Anggaran belanja modal sebesar 750.042,13, sedangkan realisasi belanja tersebut sebesar 876.157,38 atau 116,81% dari yang dianggarkan. Belanja modal dapat dibuat ekonomis dan efisien

dengan mempertimbangkan untuk membeli atau membangun aset tersebut mana yang lebih ekonomis dan efisien.

Untuk perspektif efektifitas dilihat dari capaian indikator kinerja pembangunan ekonomi dengan membandingkan antara capaian dengan target yang telah ditetapkan. Apabila capaian sama atau melampaui target yang ditetapkan maka dapat dikatakan indikator kinerja pembangunan ekonomi tersebut adalah efektif dan sebaliknya.

2.1.2.1. Pendapatan Daerah

Efektifitas pada pendapatan daerah dapat dilihat dari selisih antara anggaran dan realisasinya. Apabila realisasinya lebih besar dibanding yang dianggarkan, maka dapat dikatakan pendapatan tersebut berjalan secara efektif. Apabila realisasinya lebih kecil dibanding yang dianggarkan, maka dapat dikatakan pendapatan tersebut berjalan secara tidak efektif. Adapun efektifitas pendapatan dapat ditunjukan pada tabel 4.7. sebagai berikut ini.

Tabel 2.7. Efektifitas Anggaran dan Realisasi Pendapatan 2010 (Rp Juta)

No	Pendapatan	Anggaran	Realisasi	% Realiasi Dari Anggaran	Catatan
1	Pendapatan Daerah	7.397.413,57	9.656.999,17	130,55%	Efektifitas
1.1.	Pendapatan Asli Daerah	5.143.999,23	7.154.984,50	139,09%	Efektifitas
1.1.1.	Pajak Daerah	4.282.150,00	5.907.320,40	137,95%	Efektifitas
1.1.2.	Retribusi Daerah	50.428,20	65.249,67	131,37%	Efektifitas
1.1.3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dpisahkan	239.267,67	243.826,83	101,91%	Efektifitas
1.1.4.	Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah	572.153,36	937.587,60	163,87%	Efektifitas
1.2.	Dana Perimbangan	2.214.004,80	2.445.304,86	110,45%	Efektifitas
1.2.1.	Dana Bagi Hasil Pajak / Bagi Hasil Bukan Pajak	944.087,83	1.175.387,90	124,50%	Efektifitas
1.2.2.	Dana Alokasi Umum	1.212.934,77	1.212.934,77	100%	Efektifitas
1.2.3.	Dana Alokasi Khusus	56.982,20	56.982,20	100%	Efektifitas
1.3.	Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah	39.409,54	56.709,81	143,90%	Efektifitas
1.3.1.	Pendapatan Hibah	12.900,00	28.167,69	218,35%	Efektifitas
1.3.2.	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	26.509,54	28.542,12	107,67%	Efektifitas

Sumber: Data Realisasi dan Anggaran APBD 2010 (Diolah)

Secara keseluruhan pendapatan berupa Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah dapat dikatakan efektif. Hal ini dapat dilihat turunan dari Pendapatan Asli Daerah berupa pos pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah antara anggaran dan realisasi menunjukkan realisasi lebih besar daripada anggaran. Untuk turunan dari Dana Perimbangan berupa pos Dana Bagi Hasil Pajak / Dana Bagi Hasil Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus antara anggaran dan realisasi juga menunjukkan realisasi lebih besar daripada anggaran. Begitu pula, pada lain-lain pendapatan daerah yang sah berupa pos pendapatan hibah serta dana penyesuaian dan otonomi khusus juga menunjukkan realisasi lebih besar daripada anggaran. Tingkat efektifitas untuk pendapatan dapat dikatakan cukup tinggi.

Ini dapat dilihat pada tingkat pencapaian pendapatan daerah dari yang dianggarkan sebesar 7.397.413,57 yang terealisasi sebesar 9.656.999,17 atau 130,55%. Hal ini dikarenakan tingkat efektifitas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah yang memberikan kontribusi pada pendapatan daerah juga tercapai efektifitasnya.

Tingkat efektifitas pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 139,09% atau realisasinya sebesar 7.154.984,50 dari anggaran sebesar 5.143.999,23. Keefektifan pada PAD dikarenakan keefektifan pada pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Selain itu, untuk mencapai target atau realisasi PAD supaya mempertimbangkan realisasi penerimaan tahun lalu, potensi dan asumsi pertumbuhan ekonomi yang dapat mempengaruhi masing-masing jenis penerimaan daerah. Dalam upaya peningkatan PAD agar tidak menetapkan kebijakan yang memberatkan dunia usaha dan masyarakat. Upaya tersebut dapat ditempuh melalui penyederhanaan sistem dan prosedur administrasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, meningkatkan ketaatan wajib pajak dan pembayar retribusi daerah serta meningkatkan pengendalian dan pengawasan atas pemungutan PAD yang diikuti dengan peningkatan kualitas, kemudahan, ketepatan dan kecepatan pelayanan. Dalam menganggarkan rencana pendapatan daerah agar realisasinya dapat mencapai bahkan melebihi dari apa yang direncanakan, hendaknya rasional dan mendayagunakan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan dan belum dimanfaatkan untuk dikelola atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dalam meningkatkan PAD.

Tingkat efektifitas pada pajak daerah sebesar 137,95% atau realisasinya sebesar 5.907.320,40 dari anggaran sebesar 4.282.150,00. Keefektifan pajak daerah dikarenakan adanya penyuluhan tentang pentingnya arti pajak bagi pembangunan daerah, kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pajak dan kemudahan dalam pelayanan pembayaran pajak. Tingkat efektifitas pada retribusi daerah sebesar 131,37% atau realisasinya sebesar 65.249,67 dari anggaran sebesar 50.428,20. Keefektifan retribusi daerah dikarenakan intensifikasi retribusi daerah serta pembenahan dan pengelolaan retribusi daerah. Tingkat efektifitas pada hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 101,91% atau realisasinya sebesar 243.826,83 dari anggaran sebesar 239.267,67. Ini menunjukkan adanya optimalisasi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta kompetensi sumber daya manusia dalam pengelolaan tersebut. Tingkat efektifitas pada lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sebesar 163,87% atau realisasinya sebesar 937.587,60 dari anggaran sebesar 572.153,36.

Tingkat efektifitas pada Dana Perimbangan sebesar 110,45% atau realisasinya sebesar 2.445.304,86 dari anggaran sebesar 2.214.004,80. Keefektifan pada Dana Perimbangan dikarenakan keefektifan pada Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak (DBHP/DBHBP), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Tingkat efektifitas pada DBHP/DBHBP sebesar 124,50% atau realisasinya sebesar 1.175.387,90 dari anggaran sebesar 944.087,83. Keefektifan DBHP/DBHBP dikarenakan adanya peningkatan pajak tersebut. Keefektifitas pada DAU dan DAK masing-masing sebesar 100% atau realisasi dan anggaran DAU serta DAK masing-masing sebesar 1.212.934,77 dan 56.982,20.

Tingkat efektifitas pada lain-lain pendapatan daerah yang sah sebesar 143,90% atau realisasinya sebesar 56.709,81 dari anggaran sebesar 39.409,54. Keefektifan pada lain-lain pendapatan daerah yang sah dikarenakan keefektifan pada pendapatan hibah serta dana penyesuaian dan otonomi khusus. Tingkat efektifitas pada pendapatan hibah sebesar 218,35% atau realisasinya sebesar 28.167,69 dari anggaran sebesar 12.900,00. Untuk tingkat efektifitas pada dana penyesuaian dan otonomi khusus sebesar 107,67% atau realisasinya sebesar 28.542,12 dari anggaran sebesar 26.509,54.

2.1.2.2. Pertumbuhan Ekonomi

Efektifitas atau capaian kinerja pertumbuhan tahun 2010 sebesar 6,67% menunjukkan hasil yang mengembirakan, hal ini sebagai dampak membaiknya perekonomian global yang mendorong naiknya ekspor Jawa Timur, baik ke luar negeri atau ke luar daerah, ekonomi domestik nasional cukup stabil, penyerapan anggaran akhir

tahun serta pembangunan beberapa infrastruktur jalan tol dan bangunan rumah layak huni untuk fakir miskin. Efektifitas pertumbuhan ekonomi Propinsi Jawa Timur mampu melampaui target yang ditetapkan dalam RPJMD pada kisaran 4,00% - 4,50%. Selain itu, yang lebih membanggakan lagi bahwa besaran pertumbuhan ekonomi tersebut lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 6,1%.

2.1.2.3. Pengangguran

Pencapaian penurunan angkat Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) tahun 2010 sebesar 4,25% merupakan efektifitas atau capaian yang telah melampaui target yang ditetapkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) pada kisaran target sebesar 6,00% - 6,20%. Selain itu, efektifitas angka TPT Provinsi Jawa Timur tahun 2010 lebih kecil daripada TPT nasional sebesar 6,8%. Penurunan angka TPT tersebut dikarenakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur melakukan Gerakan Penanggulangan Pengangguran (GPP) yang juga didukung oleh beberapa program yang mendukung GPP tersebut berupa program *Three in One System Plus* (Pelatihan, Sertifikasi dan Penempatan plus Pemagangan) serta Jejaring Bursa Kerja *On Line* oleh Pusat Pelayanan Karir Terpadu (PLKT) Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan Propinsi Jawa Timur. Manfaat penurunan angka TPT berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dampak penurunan angka TPT yaitu adanya kestabilan sosial ekonomi.

2.1.2.4. Kemiskinan

Angka kemiskinan pada tahun 2010 sebesar 15,26%, Ini menunjukkan bahwa hasil kinerja tersebut secara efektif atau melampaui target kinerja yang ditetapkan dalam RPJMD Tahun 2009 – 2014, yaitu berada pada kisaran 15,50% - 16,50%. Penurunan angka kemiskinan Propinsi Jawa Timur masih lebih besar daripada angka kemiskinan nasional sebesar 13,3%. Penurunan angka kemiskinan tersebut dikarenakan adanya program-program yang mengentaskan kemiskinan, seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri, Beras Miskin (Raskin), Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan dan Perlindungan Sosial, Bantuan Langsung Tunai (BLT), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Kredit Usaha Tani (KUR), Biaya Operasional Siswa (BOS) dan Gerakan Terpadu Pemberantasan Kemiskinan (Gerdutaskin). Manfaat pencapaian angka kemiskinan tersebut adanya kestabilan sosial dan ekonomi masyarakat. Dampaknya berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2.1.2.5. Disparitas Wilayah

Besaran Indeks Disparitas Wilayah (IDW) pada tahun 2010 sebesar 115,1. Ini menunjukkan bahwa hasil kinerja tersebut secara efektif atau mencapai target kinerja yang ditetapkan dalam RPJMD Tahun 2009 – 2014, yaitu berada pada kisaran 114,70% - 115,1%. Hal ini menggambarkan bahwa perkembangan daerah-daerah tertinggal masih rendah sekali sehingga hasilnya mencapai ambang batas atas efektifitas atau mencapai target yang ditetapkan, yaitu pada kisaran antara 114,70 sampai dengan 115,1.

2.1.2.6. Indeks Pembangunan Manusia

Efektifitas atau capaian kinerja Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Propinsi Jawa timur tahun 2010 sebesar 71,55, kinerja ini menunjukkan bahwa hasilnya telah melampaui target yang ditetapkan dalam RPJMD Tahun 2009 – 2014, yaitu pada kisaran antara 69,00 – 69,50. Manfaatnya berupa meningkatkan melek huruf dan tingkat pendidikan masyarakat, meningkatkan angka usia harapan hidup dan menurunnya angka kematian bayi. Dampaknya berkurangnya jumlah pengangguran dan pekerja sektor informal.

Dari keseluruhan capaian kinerja 5 (lima) indikator kinerja utama Propinsi Jawa Timur tersebut, 4 (empat) indikator kinerja utama meliputi pertumbuhan ekonomi, Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT), penurunan penduduk miskin dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), efektifitasnya atau capaiannya telah memenuhi, bahkan melampaui target tahunan yang ditetapkan dalam dokumen RPJMD Tahun 2009 – 2014 dan bahkan dua diantaranya yaitu pertumbuhan ekonomi dan TPT melampaui tingkat pertumbuhan ekonomi dan TPT nasional, sedangkan 1 (satu) indikator kinerja utama, yaitu Indeks Disparitas Wilayah meskipun capaian kinerjanya mengalami peningkatan, namun besaran nilainya masih dibawah target yang ditetapkan.

2.1.2.7. Nilai Tukar Petani

Efektifitas atau capaian kinerja Nilai Tukar Petani (NTP) tahun 2010 mengalami kenaikan sebesar 0,55% dibanding tahun 2009, yaitu dari 98,19 menjadi 98,74. Kenaikan NTP pada Provinsi Jawa Timur tahun 2010 masih lebih kecil daripada angka NTP nasional sebesar 102,75. Manfaat peningkatan tersebut akan meningkatkan daya beli petani dan kenaikan tingkat kebutuhan petani. Dampak dari kenaikan tersebut menyebabkan rata-rata

kesejahteraan petani tahun 2010 secara umum relatif meningkat dibanding kondisi tahun 2009.

2.1.2.8. Nilai Tukar Nelayan

Efektifitas atau capaian kinerja Nilai Tukar Nelayan (NTN) tahun 2010 mengalami kenaikan jika dibandingkan tahun 2009, NTN 2010 sebesar 143,20 (Tahun Dasar 2005=100), sedangkan NTN 2009 sebesar 141,25. Kenaikan NTN pada Provinsi Jawa Timur tahun 2010 jauh lebih besar daripada angka NTN nasional sebesar 105. Kenaikan ini menunjukkan bahwa perkembangan ikan segar yang dihasilkan nelayan masih lebih tinggi daripada perkembangan harga kebutuhan hidup dan biaya produksi. Manfaat dari kenaikan tersebut menumbuhkan daya beli nelayan yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan para nelayan.

Tabel 2.8.
Efektifitas Indikator Kinerja Ekonomi Tahun 2010
Provinsi Jawa Timur

No.	Indikator Kinerja Ekonomi Tahun 2010	Capaian Provinsi	Target Provinsi	Capaian Nasional
1.	Pertumbuhan Ekonomi	6,67%	4,00% – 4,50%	6,1%
2.	Tingkat Pengangguran Terbuka	4,25%	6,00% – 6,20%	6,8%
3.	Kemiskinan	15,26%	15,50% - 16,50%	13,3%
4.	Indeks Disparitas Wilayah	115,1	114,70 – 115,1	-
5.	Indeks Pembangunan Manusia	71,55	69,0 – 69,50	-
6.	Nilai Tukar Petani	98,74	98,19 (2009)	102,75
7.	Nilai Tukar Nelayan	143,20	141,25 (2009)	105

Sumber: Data 2010 (Diolah)

2.1.3. Analisis *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi

Analisis ini melihat dari perspektif partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan pada kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pembangunan ekonomi atau indikator kinerja utama berupa pertumbuhan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, Indeks Disparitas Wilayah (IDW) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) serta Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN). Dengan 50 responden yang terdiri 10 akademisi, 10 anggota Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), 10 tokoh masyarakat, 10 pelaku usaha, 5 tokoh atau ketua kelompok petani dan 5 tokoh atau

ketua kelompok nelayan. Pada sisi partisipasi terhadap pembangunan ekonomi, baik berupa kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Berdasarkan pendapat 10 akademisi hanya 2 akademisi yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Itupun partisipasi yang dilakukan dengan melakukan upaya proaktif dengan mendatangi kantor-kantor kelurahan maupun mendengar dari pihak lain bahwa adanya rencana sosialisasi program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Untuk 8 akademisi yang tidak dilibatkan dalam partisipasi dikarenakan pemerintah tidak mensosialisasikan rencana program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, tidak adanya publikasi maupun undangan mengenai rencana program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi serta adanya pandangan bahwa keterlibatan dalam partisipasi hanya mengundang orang-orang yang pro terhadap kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi.

Menurut pendapat 10 anggota LSM yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Adanya partisipasi tersebut didapat dari undangan dari pihak pemerintah, baik pada tingkat kelurahan, kecamatan, kabupaten dan provinsi. Hal ini mungkin LSM lebih banyak menyuarakan maupun mengkritisi kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan pembangunan. Dengan adanya partisipasi LSM tersebut diharapkan aspirasi mereka dalam memberikan kontribusi terhadap kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pemerintah.

Berdasar pendapat 10 tokoh masyarakat yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Itupun pelibatan partisipasi hanya pada tingkat kelurahan, sedangkan pada tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi tidak dilibatkan dalam partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Adanya hal tersebut mereka meragukan apakah aspirasi yang mereka suarakan atas nama warganya tertuang dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Hal ini dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan yang mereka suarakan atau usulkan tidak terealisasi dalam program-program dan kegiatan-kegiatan yang ada atau yang dijalankan oleh pemerintah.

Menurut pendapat 10 pelaku usaha hanya 2 pelaku usaha yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan

dalam program-program dan kegiatan pembangunan. Pelibatan mereka lebih banyak pada tingkat kelurahan, sedangkan pada tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi dapat dikatakan relatif jarang. Ketidakterlibatan partisipasi mereka dikarenakan mereka tidak mengetahui adanya sosialisasi usulan rencana program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi dan kesibukan pelaku usaha yang cukup tinggi.

Berdasar 5 pendapat tokoh atau ketua kelompok petani yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Pelibatan partisipasi yang dilakukan terbatas hanya pada tingkat kelurahan dan kecamatan, sedangkan pada tingkat kabupaten maupun provinsi mereka tidak dilibatkan. Begitu pula, program-program dan kegiatan-kegiatan yang mereka usulkan untuk dimasukkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi hanya sebagian kecil yang lolos dalam implementasinya.

Menurut 5 pendapat tokoh atau ketua kelompok nelayan yang menjawab adanya partisipasi dalam kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Pelibatan partisipasi para tokoh atau ketua kelompok nelayan sama dengan tokoh atau ketua kelompok petani hanya pada tingkat kelurahan dan kecamatan, bahkan ada 1 tokoh atau ketua kelompok nelayan pelibatan partisipasi hanya pada tingkat kelurahan. Hal ini menurut mereka, mungkin ketidakterlibatan partisipasi mereka di kecamatan dikarenakan pendidikan mereka yang relatif rendah sehingga adanya anggapan mereka tidak tahu mengenai apa partisipasi dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, tetapi yang penting mereka menerima program-program dan kegiatan-kegiatan dari pemerintah.

Pada sisi transparansi terhadap pembangunan ekonomi, baik berupa kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Berdasarkan pendapat 10 akademisi adanya transparansi pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, tetapi pada sisi anggaran tidak adanya transparansi, sehingga mereka tidak bisa menilai apakah program-program dan kegiatan-kegiatan yang dikerjakan tersebut sesuai dengan efisiensi dan efektifitas. Mereka beranggapan bahwa program-program dan kegiatan-kegiatan yang tiada transparansi anggaran tidak berjalan secara efisien dan ekonomi. Hal ini dimungkinkan adanya penyimpangan, penyelewengan dan penyalahgunaan anggaran tersebut.

Menurut pendapat 10 LSM adanya transparansi pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan, tetapi pada

anggaran tidak semua adanya transparansi. Apabila terdapat transparansi anggaran, itupun terjadi pada program-program dan kegiatan-kegiatan yang anggarannya relatif kecil dibawah 50 juta.

Berdasar pendapat 10 tokoh masyarakat, hanya 4 tokoh masyarakat yang menjawab adanya transparansi pada anggaran, program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, sedangkan 6 tokoh masyarakat tidak menjawab adanya transparansi pada anggaran, tetapi adanya transparansi pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi.

Menurut pendapat 10 pelaku usaha adanya transparansi pada program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut, tetapi pada anggaran dari program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tidak ada transparansi. Padahal kalau ada transparansi anggaran dan rinciannya, para pelaku usaha dapat memonitoring dan mengawasi rincian tersebut, apakah sudah sesuai, terlalu kecil atau terlalu besar.

Menurut pendapat 5 tokoh atau ketua kelompok petani adanya transparansi pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, tetapi pada sisi anggaran program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tidak adanya transparansi. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh 5 tokoh atau ketua kelompok nelayan yang menyatakan transparansi hanya pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, tetapi pada sisi anggaran program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tidak transparansi.

Pada sisi akuntabilitas terhadap pembangunan ekonomi, baik berupa kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Berdasarkan pendapat 10 akademisi, akuntabilitas terhadap program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut bukan pada masyarakat, tetapi pada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Padahal masyarakat juga perlu adanya akuntabilitas tersebut, hal ini dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut dilaksanakan pada masyarakat sedangkan DPRD lebih banyak hanya mengetahui pelaporannya bukan pelaksanaannya. Untuk itu, akuntabilitas pada masyarakat juga perlu selain pada anggota DPRD, semisal dengan mempublikasikan di internet atau media massa yang lain sehingga masyarakat juga mengetahui akuntabilitas dari program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan.

Menurut pendapat 10 LSM, akuntabilitas terhadap program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut hanyalah bersifat formalitas belaka. Para pelaku kebijakan terkait program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut hanya melaporkan pada

legislatif. Pada saat pertama kali melaporkan, legislatif menolak atau meminta revisi terhadap laporan tersebut, padahal revisi yang dilakukan sebenarnya tidak menyentuh substansi dari akuntabilitas program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut. Akuntabilitas dalam hal ini adalah politik anggaran maupun politik program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi.

Menurut pendapat 10 tokoh masyarakat, tidak terdapat akuntabilitas terhadap program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut kepada masyarakat. Akuntabilitas hanya diberikan pada atasan dalam hal ini pimpinan Kepala Daerah atau Gubernur. Padahal, akuntabilitas kepada masyarakat merupakan sesuatu yang sangat penting, hal ini sebagai bahan perbandingan antara laporan pertanggungjawaban yang diberikan kepada Gubernur apakah sama dengan yang diberikan kepada masyarakat. Apabila tidak sama, maka Gubernur dapat memberikan sanksi atau hukuman pada aparatur pemerintah yang melaksanakan program-program dan kegiatan-kegiatan-kegiatan tersebut.

Berdasar pendapat 10 pelaku usaha hanya 3 pelaku usaha yang menyatakan terdapat akuntabilitas pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Selama ini pelaku usaha hanya menerima saja program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tanpa adanya akuntabilitas, mungkin akuntabilitas hanya diberikan pada pimpinan mereka bukan kepada masyarakat atau pelaku usaha.

Menurut pendapat 5 tokoh atau ketua kelompok petani, akuntabilitas tidak terdapat pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi khususnya terkait dengan pertanian. Padahal akuntabilitas tersebut sangat penting, hal ini dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan tidak sepenuhnya sesuai dengan program-program dan kegiatan-kegiatan yang ada, semisal bantuan pupuk dan sarana produksi pertanian hanya petani-petani tertentu yang mendapat bantuan, itupun bantuan yang diberikan tidak sebesar yang dijanjikan.

Berdasar pendapat 5 tokoh atau ketua kelompok nelayan, akuntabilitas program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi tidak ada. Hal ini dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan yang diberikan hanya bersifat sebagian. Selain itu, aparatur pemerintah lebih banyak berjanji untuk membantu nelayan, tetapi janjinya hanya sebatas omongan program bukan implementasinya, misalnya janji ada kredit murah buat nelayan tetapi ternyata tidak ada, bantuan BBM untuk menangkap ikan juga sampai sekarang hanya janji-janji saja, bantuan pendirian koperasi nelayan untuk membantu nelayan juga sampai sekarang belum terealisasi.

Pada sisi keadilan terhadap pembangunan ekonomi, baik berupa kebijakan yang dituangkan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Berdasarkan pendapat 10 akademisi, kurang adanya keadilan pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Ini dapat dilihat pada daerah-daerah tertentu yang mendukung pemerintah atau partai tertentu mendapat banyak program dan kegiatan, sedangkan daerah yang kontra terhadap pemerintah atau partai tertentu hanya mendapatkan beberapa program saja. Begitu pula, kurang adanya keadilan dalam pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut dimana pada daerah perkotaan lebih banyak dilaksanakan program-program dan kegiatan-kegiatan, sedangkan di daerah pedesaan hanya beberapa program dan kegiatan saja.

Menurut pendapat 10 LSM, kurang adanya keadilan pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Hal ini dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut lebih banyak dilakukan pada wilayah perkotaan daripada pedesaan. Begitu pula juga adanya ketidaktepatan pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pada suatu wilayah yang seharusnya tidak memerlukan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut, sedangkan wilayah lainnya memerlukan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut, tetapi program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tidak ada. Untuk daerah pinggiran juga kurang mendapat sentuhan program-program dan kegiatan-kegiatan yang mendukung dan menunjang pembangunan ekonomi.

Menurut pendapat 10 tokoh masyarakat, hanya 3 tokoh masyarakat yang menjawab adanya keadilan pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan, sedangkan 7 tokoh masyarakat menjawab kurang adanya keadilan pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Adanya keadilan pada pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut dapat ditunjukkan dengan adanya pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ada di Provinsi Jawa Timur. Untuk kekurangadilan pada pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut dikarenakan program-program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan bersifat politis, tanpa meminta pertimbangan dari masyarakat dan sifat program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut berulang-ulang tanpa memberikan hasil yang signifikan.

Berdasar pendapat 10 pelaku usaha, keadilan kurang diimplementasikan pada pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Hal ini dikarenakan implementasi program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut kurang merata sesuai kebutuhan daerah. Terdapat daerah yang

membutuhkan program-program dan kegiatan-kegiatan yang sangat diperlukan malah diimplementasikan program-program dan kegiatan-kegiatan yang kurang diperlukan. Begitu pula, terdapat daerah yang kurang memerlukan program-program dan kegiatan-kegiatan tertentu, tetapi program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut malah dilaksanakan.

Menurut pendapat 5 tokoh atau ketua kelompok petani, kurang adanya keadilan dalam pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Ketidakadilan tersebut berupa program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut tidak dilaksanakan secara utuh, hanya berupa janji terhadap program-program dan kegiatan-kegiatan yang diperlukan masyarakat serta kurang serius para aparatur pemerintah dalam membantu petani.

Berdasar pendapat 5 tokoh atau ketua kelompok nelayan, kurang adanya keadilan dalam pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi. Para nelayan besar mendapat bantuan yang cukup, semisal kredit untuk nelayan sedangkan nelayan kecil tidak mendapat bantuan kredit. Begitu pula, untuk bantuan BBM hanya dipentingkan pada kelompok tertentu bukannya pada keseluruhan nelayan dengan alasan jatah BBM terbatas.

Mengacu pada perspektif *Good Corporate Governance* yang terdiri dari partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan tersebut pada program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi, maka dapat diringkas dalam bentuk tabel hasil perspektif tersebut sebagai berikut ini.

Tabel 2.9.

**Perspektif Good Corporate Governance Pada
Program-Program dan Kegiatan-Kegiatan Pembangunan
Ekonomi**

Perspektif GCG	Partisipasi		Transparansi		Akuntabilitas		Keadilan	
	TP	P	TT	T	TA	A	KK	K
Akademisi	8	2	10	0	10	0	10	0
LSM	0	10	10	0	0	10	10	0
Tokoh Masyarakat	0	10	6	4	10	0	7	3
Pelaku Usaha	8	2	10	0	7	3	10	0
Ketua Kelompok Petani	0	5	5	0	5	0	5	0
Ketua Kelompok Nelayan	0	5	5	0	5	0	5	0

Sumber: Data Diolah (2010)

Keterangan: TP = Tidak Partisipasi P = Partisipasi
TT = Tidak Transparan T = Transparan
TA = Tidak Akuntabilitas A = Akuntabilitas
KK = Kurang Keadilan K = Keadilan

Kebijakan pemerintah terkait dengan partisipasi dalam penganggaran dan perencanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi sudah ada dalam bentuk musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten dan provinsi, tetapi yang dilibatkan hanya pihak-pihak tertentu. Selain itu, pelaksanaan musrenbang tidak dipublikasikan dalam bentuk spanduk umbul-umbul dan media massa, baik di radio, surat kabar, televisi maupun internet sehingga masyarakat tidak banyak mengetahui hal tersebut.

Kebijakan pemerintah terkait dengan transparansi dalam penganggaran dan perencanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi sudah ada dalam bentuk regulasi yang terkait dengan transparansi tersebut, tetapi pada kenyataannya regulasi tersebut belum diimplementasikan secara semsetinya. Begitu pula, adanya kendala apabila masyarakat menginginkan anggaran, program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi yang akan dilaksanakan oleh pemerintah provinsi.

Kebijakan pemerintah terkait dengan akuntabilitas dalam penganggaran dan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan sudah ada dalam bentuk regulasi yang terkait dengan akuntabilitas tersebut, tetapi untuk akuntabilitas kepada masyarakat atau bersifat horisontal tidak ada kebijakan yang dibuat dalam regulasi. Apabila masyarakat meminta akuntabilitas terkait dengan penganggaran, program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi juga mengalami kendala dikarenakan tidak adanya kewajiban untuk akuntabilitas kepada masyarakat.

Kebijakan pemerintah terkait dengan keadilan dalam penganggaran dan perencanaan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi sudah ada dalam bentuk regulasi, tetapi terkadang alasan politis dan teknokratis menyebabkan adanya kekurangadilan dalam penganggaran dan perencanaan program-program dan kegiatan-kegiatan tersebut.

2.1.4. Analisis Efek Berganda Program-Program dan Kegiatan-Kegiatan Pembangunan Ekonomi

Analisis efek berganda program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi khususnya pada indikator kinerja utama berupa pertumbuhan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, Indeks Disparitas Wilayah (IDW) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) serta Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN) merupakan upaya atau usulan dari pemangku kepentingan. Tujuan usulan program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi tersebut memberi dan atau menciptakan program-program dan kegiatan-kegiatan yang lain, baik yang mempunyai keterkaitan ke depan, kebelakang dan kesamping. Adapun program-program dan kegiatan-kegiatan yang diusulkan oleh pemangku kepentingan yang terdiri dari 10 akademisi, 10 LSM, 10 tokoh masyarakat, 10 pelaku usaha, 5 tokoh atau ketua kelompok petani dan 5 tokoh atau ketua kelompok nelayan adalah sebagai berikut ini.

2.1.4.1. Program Pertumbuhan Ekonomi

Program pertumbuhan ekonomi yang memberikan dan atau menciptakan efek program-program atau kegiatan-kegiatan yang lain adalah:

- a. Program ketahanan perekonomian daerah. Program ini setidaknya mampu membendung, apabila terjadi permasalahan perekonomian nasional maupun global. Selain itu, program ini juga berdampak pada penciptaan program ketahanan ekonomi lokal yang mampu menciptakan kegiatan satu daerah satu produk unggulan.
- b. Program kestabilan nilai mata uang. Program ini setidaknya mampu untuk menstabilkan, apabila terjadi permasalahan krisis keuangan global.
- c. Program peningkatan mutu produk unggulan. Program ini akan berdampak program peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, program peningkatan produksi produk unggulan, program pelayanan kredit desa.
- d. Program pembangunan sarana dan prasarana, semisal infrastruktur jalan, telekomunikasi, listrik, air dan lain-lain. Program ini akan berdampak pada program pengurangan

pengangguran, program pengentasan kemiskinan. Selain itu, program ini juga akan menciptakan program kota atau desa mandiri, program pertumbuhan dan pemerataan pembangunan ekonomi.

- e. Program pengembangan wilayah strategis. Program ini akan menarik wilayah-wilayah lain untuk tumbuh dan berkembang.

2.1.4.2. Program Penurunan Pengangguran

Program penurunan pengangguran yang memberikan dan atau menciptakan efek program atau kegiatan yang lain adalah:

1. Peningkatan keahlian bagi penganggur yang berpendidikan relatif rendah, semisal SD dan SMP. Program ini akan berdampak pada program pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan bagi pekerja yang berpendidikan SD dan SMP.
2. Program pengembangan kewirausahaan. Program ini akan berdampak pengentasan pengangguran. Selain itu, program ini juga akan menuliri berbagai pihak untuk berwirausaha.

2.1.4.3. Program Pengentasan Kemiskinan

Program yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, menurut pemangku kepentingan sudah baik. Untuk itu, perlu adanya monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pengentasan kemiskinan untuk berjalan sebagaimana mestinya di lapangan.

2.1.4.4. Program Penurunan Indeks Disparitas Wilayah (IDW)

Program penurunan IDW yang memberikan dan atau menciptakan efek program atau kegiatan yang lain adalah:

Program pembangunan sarana dan prasarana. Program ini akan berdampak pada program kesenjangan sosial, program pertumbuhan ekonomi daerah, program peningkatan pendapatan daerah, program pengurangan pengangguran, program pengentasan kemiskinan dan program kemandirian daerah.

2.1.4.5. Program Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Program yang terkait dengan IPM, menurut pemangku kepentingan sudah baik. Untuk itu, perlu adanya monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan IPM untuk berjalan sebagaimana mestinya di lapangan.

2.1.4.6. Program Peningkatan Nilai Tukar Petani (NTP)

Program yang terkait dengan NTP, menurut pemangku kepentingan sudah baik. Untuk itu, perlu adanya monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan NTP untuk berjalan sebagaimana mestinya di lapangan tidak hanya janji-janji saja, seperti program penggantian bibit dan pupuk bagi tanaman pertanian yang mengalami gagal panen.

2.1.4.7. Program Peningkatan Nilai Tukar Nelayan (NTN)

Program yang terkait dengan NTN, menurut pemangku kepentingan sudah baik. Untuk itu, perlu adanya monitoring dan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program dan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan NTN untuk berjalan sebagaimana mestinya di lapangan bukan hanya janji-janji saja, seperti bantuan sarana untuk penangkapan ikan dan BBM serta kredit murah bagi nelayan.

2.1.5. Analisis Pemangku Kepentingan (*Stakeholder Analysis*) Terhadap Kinerja Indikator Pembangunan Ekonomi

Analisis pemangku kepentingan terkait dengan evaluasi pelaksanaan program pembangunan strategis Jawa Timur lingkup ekonomi tahun 2010 berfokus pada indikator dari kinerja pembangunan Jawa Timur yang diukur berdasarkan pada 5 (lima) indikator kinerja utama, yaitu pertumbuhan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, Indeks Disparitas Wilayah (IDW) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ditambah dengan Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN) beserta turunan program dari 5 (lima) indikator kinerja utama tersebut. Analisis ini dilihat dari perspektif akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, pelaku usaha, tokoh atau ketua kelompok petani dan tokoh atau ketua kelompok nelayan mengenai keberhasilan, permasalahan dan hambatan dalam melaksanakan program pembangunan strategis Jawa Timur lingkup ekonomi tahun 2010.

Secara umum perspektif pemangku kepentingan menyatakan bahwa kondisi ekonomi tahun 2010 lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya kenaikan omzet usaha bagi pelaku usaha, pendapatan yang diterima lebih besar dibanding tahun sebelumnya walaupun adanya kenaikan harga-harga barang tahun 2010 yang relatif tidak tinggi. Angka pengangguran tahun 2010 lebih rendah dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan banyaknya lowongan pekerjaan, gencarnya perbankan memberikan kredit bagi Usaha Mikro Kecil dan Menengah yang berdampak pada pengurangan pengangguran, penumbuhan wirausaha baru,

pelatihan dan pemagangan bagi tenaga kerja yang kurang trampil dan bantuan pendanaan bagi usaha baru.

Angka kemiskinan pada tahun 2010 juga mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan keberhasilan program pemerintah provinsi, semisal program Biaya Operasional Siswa (BOS), Program Keluarga Harapan (PKH), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras Miskin (raskin), Gerakan Terpadu Pemberantasan Kemiskinan (Gerdutaskin) dan program-program lain yang terkait dengan pengentasan kemiskinan.

Angka harapan hidup tahun 2010 mengalami kenaikan dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya program-program yang terkait dengan angka harapan hidup, seperti penyuluhan arti penting hidup sehat, pengobatan gratis, pelayanan kesehatan yang lebih baik dan program-program lain yang terkait dengan peningkatan angka harapan hidup. Tingkat melek huruf tahun 2010 lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya perluasan wajib belajar sampai 12 tahun, adanya sekolah-sekolah persamaan setara SD, SMP dan SMU atau SMK bagi penduduk yang usianya relatif dewasa, tetapi belum mengenyam pendidikan setara SD, SMP, SMU atau SMK. Adanya perluasan wajib belajar sampai 12 tahun di satu sisi merupakan upaya pemerintah yang baik, tetapi di sisi lain untuk masuk pada jenjang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Taman Kanak-Kanak (TK) adanya hambatan dan kendala. Hal ini dikarenakan biaya PAUD dan TK relatif lebih besar di banding SD dan SMP. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi perlu memikirkan pula pembebasan biaya atau bantuan bagi PAUD dan TK sehingga masyarakat dapat menempuh jenjang PAUD dan TK tanpa memikirkan biaya dimana hal tersebut merupakan bagian dari perluasan wajib belajar 12 tahun.

Adanya hambatan dan kendala dalam menempuh jenjang PAUD sebagaimana dinyatakan oleh Ibu NN yang menyatakan untuk menyekolahkan anaknya pada jenjang PAUD di kampungnya dalam 1 minggu mengeluarkan Rp 3.000 dikarenakan PAUD diselenggarakan 3 hari dalam seminggu pada sore hari sehingga dalam sebulan biaya untuk PAUD sebesar Rp 12.000. Itu belum termasuk uang masuk Rp 150.000 yang termasuk uang pembangunan atau uang gedung dan seragam PAUD.

Hambatan dan kendala lainnya juga dinyatakan oleh Ibu LL pengelola PAUD di sebuah kelurahan Sawahan yang menyatakan bantuan pendanaan PAUD hampir selama 1 tahun belum cair. Ibu LL hanya diminta tanda tangan saja serta janji-janji adanya bantuan pencairan dana PAUD. Ketimpangan wilayah kabupaten/kota dengan

kabupaten/kota lainnya pada tahun 2010 lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan per kapita dan pengendalian jumlah penduduk pada kabupaten/kota. Selain itu, juga dikarenakan adanya peningkatan pembangunan infrastruktur pada setiap kabupaten/kota di Jawa Timur walaupun masih kurang merata.

Ketimpangan wilayah kabupaten/kota dengan provinsi pada tahun 2010 lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan juga adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita dan pengendalian jumlah penduduk. Kesenjangan sosial antar anggota masyarakat pada tahun 2010 lebih baik dibanding tahun 2009. Hal ini dikarenakan adanya peningkatan pendapatan mereka yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan adanya rasa aman dalam melakukan pekerjaan.

Pendapatan petani pada tahun 2010 masih lebih rendah atau sama dengan tahun 2009. Persepsi ini selaras dengan NTP yang mengalami penurunan dari tahun 2009 ke tahun 2010. Hal ini dikarenakan adanya pemanasan global yang mengakibatkan perubahan musim tidak menentu, adanya penyakit dan hama pada tanaman pertanian dan program-program pemerintah yang tidak berjalan secara utuh atau hanya janji-janji belaka, seperti penggantian tanaman yang mengalami gagal panen. Selain itu, keuntungan yang dinikmati petani relatif masih lebih rendah dibanding para tengkulak, pedagang perantara maupun pedagang besar.

Pendapatan nelayan pada tahun 2010 juga masih lebih rendah atau sama dengan tahun 2009. Adanya persepsi masyarakat khususnya tokoh nelayan atau para nelayan tersebut tidak selaras dengan NTN yang lebih tinggi pada tahun 2010 dibanding tahun 2009. Hal ini dikarenakan adanya pemanasan global yang mengakibatkan gelombang laut tidak menentu, sarana dan prasarana untuk penangkapan ikan yang masih tradisional dan harga BBM yang masih tinggi.

Tingkat ekonomis pengeluaran pemerintah pada tahun 2010 menurut pemangku kepentingan masih sama dengan tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan dalam pembelian atau pengadaan kebutuhan pemerintah harganya masih sama dengan harga di pasaran, bahkan melebihi harga di pasaran. Kebijakan pemerintah untuk membuat ekonomis pengeluaran pemerintah, saat ini masih belum ada. Tingkat efisiensi pengeluaran pemerintah pada tahun 2010 menurut pemangku kepentingan masih sama dengan tahun sebelumnya. Pemerintah masih belum efisien dalam melaksanakan program-program dan kegiatan-kegiatannya dimana dengan anggaran sebesar tertentu harusnya mendapatkan output yang lebih

tinggi dibanding yang diperoleh semestinya. Kebijakan pemerintah untuk membuat efisien pengeluaran pemerintah sudah ada dengan kebijakan berupa anggaran kinerja, tetapi implementasinya anggaran kinerja tersebut kurang diimplementasikan. Tingkat efektifitas pengeluaran pemerintah pada tahun 2010 menurut pemangku kepentingan lebih baik dibanding tahun sebelumnya. Hal ini dikarenakan adanya pencapaian yang lebih baik pada tahun sebelumnya, semisal pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan dan transportasi. Kebijakan pemerintah untuk membuat efektifitas pengeluaran pemerintah sudah ada dengan adanya target-target yang ditetapkan dalam pembangunan ekonomi.

2.1.6. Permasalahan-Permasalahan Pada Indikator Kinerja Pembangunan Ekonomi Strategis

Disamping capaian keberhasilan atau efektifitas pada indikator kinerja program-program pembangunan ekonomi strategis juga terdapat permasalahan-permasalahan terkait dengan indikator kinerja pembangunan ekonomi strategis.

2.1.6.1. Permasalahan-Permasalahan Pada Pertumbuhan Ekonomi

1. Kurang meratanya pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota di Jawa Timur;
2. Pertumbuhan ekonomi hanya berdampak signifikan pada indikator kinerja makro, tetapi kurang menyentuh pada permasalahan sektor mikro atau riil.

2.1.6.2. Permasalahan-Permasalahan Pada Pengangguran

1. Rendahnya kualitas angkatan kerja yang berakibat pada rendahnya daya saing;
2. Pertumbuhan penduduk yang relatif cepat;
3. Rendahnya tingkat kesejahteraan buruh/pekerja yang mengakibatkan timbulnya perselisihan hubungan industrial;
4. Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) bermasalah dari luar negeri menambah jumlah pengangguran;
5. Kualitas SDM yang tidak linier dengan tingkat pendidikan yang dicapai dan lebih *urban oriented* dibanding *rural oriented*;
6. Belum ada persamaan persepsi antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan kewenangan ketenagakerjaan.

2.1.6.3. Permasalahan-Permasalahan Pada Kemiskinan

1. Terbatasnya aksesibilitas dan rendahnya kualitas layanan pendidikan;

2. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha;
3. Memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam serta terbatasnya aksesibilitas sumber daya alam;
4. Lemahnya partisipasi dalam program kemiskinan;
5. Besarnya beban tanggungan keluarga.

2.1.6.4. Permasalahan - Permasalahan Pada Indeks Disparitas Wilayah (IDW)

1. Kurang meratanya pembangunan pada kabupaten/kota di Jawa Timur;
2. Pengembangan sarana dan prasarana yang kurang merata pada kabupaten/kota di Jawa Timur;
3. Pengembangan dan peningkatan sumber daya manusia yang masih belum merata;
4. Belum teroptimalisasi sumber daya alam dan sumber ekonomi pada kabupaten/kota di Jawa Timur;
5. Masih kurangnya koordinasi antar kabupaten/kota dalam pengembangan ekonomi daerah.

2.1.6.5. Permasalahan – Permasalahan Pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

1. Masih adanya kekurangsaadaran mengenai arti pentingnya pendidikan khususnya bagi masyarakat miskin;
2. Masih adanya masyarakat yang kurang mengenal atau mengabaikan pola hidup sehat;
3. Akses terhadap pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat miskin masih belum bersifat menyeluruh;
4. Kurangnya sosialisasi dan partisipasi pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin;
5. Perlu adanya dukungan dan bantuan bagi masyarakat miskin dalam mengakses pendidikan dan kesehatan.

2.1.6.6. Permasalahan – Permasalahan Pada Nilai Tukar Petani (NTP)

1. Peningkatan kesejahteraan hanya dinikmati oleh pedagang perantara dan pedagang besar;
2. Proporsi kenaikan pendapatan lebih kecil dibanding biaya yang dikeluarkan oleh petani dan nelayan;
3. Adanya pemanasan global yang menyebabkan ketidakpastian iklim;
4. Pemerintah hanya berjanji saja tetapi kurang atau tidak adanya implementasi, seperti penggantian pada sawah yang gagal panen serta pemberian bantuan pupuk dan bibit.

2.1.6.7. Permasalahan – Permasalahan Pada Nilai Tukar Nelayan (NTN)

1. Adanya iklim yang tidak pasti;
2. Sarana-prasarana untuk menangkap ikan yang masih relatif tradisional;
3. Biaya melaut yang relatif tinggi serta tidak adanya kepastian hasil penangkapan ikan.

2.2. Evaluasi Kinerja Indikator Program-Program Strategis Pembangunan Ekonomi

Program-program pembangunan ekonomi ini merupakan program-program strategis untuk mencapai indikator kinerja terkait dengan pertumbuhan ekonomi, pengangguran, kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia, Nilai Tukar Petani dan Nilai Tukar Nelayan serta Indeks Disparitas Wilayah. Adapun pemilihan program-program pembangunan ekonomi strategis didasarkan keterkaitan dengan indikator kinerja tersebut dan mendukung pencapaian indikator kinerja tersebut.

2.2.1. Program-Program Strategis Terkait Pertumbuhan Ekonomi

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/kegiatan terkait dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pengembangan Wilayah Strategis dan Cepat Tumbuh	2.369.908.000	2.346.497.850	99,01%	Tersusunnya data perencanaan program pada kawasan cepat tumbuh.
Dinas/SKPD: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Koordinasi, Integrasi, Sinkronisasi dan Sinergi Perencanaan Pembangunan	28.729.800.000	27.638.500.018	96,20%	Terlaksananya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi perencanaan pembangunan.
2.	Program Penguatan Kapasitas Kelembagaan Perencanaan	1.300.000.000	1.237.704.400	95,21%	Terlaksananya penguatan kapasitas kelembagaan perencanaan.
3.	Program Penyusunan Data dan Informasi serta Pelaporan Pembangunan Daerah	5.209.000.000	5.041.841.740	96,79%	Terlaksananya penyusunan data dan informasi serta pelaporan pembangunan daerah.
4.	Program Penyusunan Kajian Kebijakan Perencanaan Pembangunan	23.841.000.000	22.795.938.307	95,62%	Tersusunnya kajian kebijakan perencanaan pembangunan.
Dinas/SKPD: Badan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur					

1.	Program Peningkatan Promosi dan Kerjasama Investasi	12.579.684.000	9.490.421.485	75,44%	Peningkatan kerjasama investasi antar daerah di Jawa Timur.
2.	Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi	8.268.044.000	7.483.460.704	90,51%	Perencanaan dan kegiatan penanaman modal yang terintegrasi dalam rangka penyediaan fasilitas daerah, kualitas perijinan investasi semakin baik dan terciptanya iklim investasi yang kondusif dan penguatan daya saing ekonomi Jawa Timur.
3.	Program Penyiapan Potensi Sumberdaya, Sarana dan Prasarana Daerah	250.000.000	247.830.000	99,13%	Terciptanya pengembangan potensi dan peluang investasi.
4.	Program Pengembangan Pemasaran Pariwisata	8.385.000.000	7.861.214.502	93,75%	Terjalannya pengembangan hubungan dan kerjasama luar negeri bidang pariwisata, terlaksananya keikutsertaan promosi pariwisata internasional dan meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap kepariwisataan.
5.	Program Pengembangan	6.090.000.000	6.070.933.750	99,69%	Terlaksananya pengembangan paket-paket wisata yang

	Destinasi Pariwisata				kompetitif, meningkatnya pengembangan daya tarik wisata unggulan daerah dan terlaksananya pemberdayaan usaha jasa pariwisata.
Dinas/SKPD: Biro Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Koordinasi, Sinkronisasi dan Evaluasi Kebijakan Pemerintahan dan Pembangunan	42.420.000.000	41.911.646.546	98,80%	Terwujudnya koordinasi, sinkronisasi dan evaluasi usaha mikro, lembaga keuangan mikro dan dinas/instansi yang terkait.
Dinas/SKPD: Dinas Pendapatan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Peningkatan dan Pengembangan Pengelolaan Keuangan Daerah	50.423.752.500	46.138.898.975	91,50	Terlaksananya kegiatan pengembangan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka peningkatan PAD.
Dinas/SKPD: Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pengembangan Lembaga Ekonomi Pedesaan	10.365.000.000	9.820.074.850	94,74%	Terlaksananya peningkatan pengembangan usaha, perluasan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.
Dinas/SKPD: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Peningkatan dan Pengembangan	12.556.500.000	12.234.510.993	97,44%	Terselenggaranya sosialisasi kebijakan ekspor dan impor

	Ekspor				dan pameran berskala internasional dan misi dagang.
2.	Program Peningkatan Efisiensi Perdagangan Dalam Negeri	37.960.970.000	36.858.227.503	97,10%	Meningkatnya efisiensi perdagangan dalam negeri, distribusi barang dan pelayanan terhadap konsumen.
3.	Program Pengembangan Industri Kecil dan Menengah	24.045.690.225	23.385.003.233	97,25%	Meningkatnya daya saing industri dan terpetakan industri.
4.	Program Peningkatan Kapasitas Teknologi Industri	9.617.708.500	9.395.411.917	97,69%	Peningkatan daya saing, bantuan mesin dan peralatan IKM.
5.	Program Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia	3.362.175.000	3.290.908.155	97,88%	Meningkatkan ketrampilan dan kualitas sumber daya manusia.
6.	Program Peningkatan Standarisasi Industri	11.555.000.000	11.198.514.910	96,91%	Meningkatkan kualitas dan standar produk.
7.	Program Peningkatan Industri Berbasis Sumber Daya Alam	9.175.300.000	8.828.934.634	96,23%	Peningkatan mutu industri berbasis sumber daya alam.

2.2.2. Program-Program Strategis Terkait Pengangguran

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya penurunan angka pengangguran disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan penurunan angka pengangguran.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Dinas Tenaga Kerja, Kependudukan dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pengembangan Industrial dan Syarat Kerja	4.500.000.000	4.428.400.585	98,41%	Terciptanya pengembangan kesempatan kerja yang harmonis antar pelaku produksi serta berdayanya pemberdayaan lembaga-lembaga ketenagakerjaan.
2.	Program Peningkatan Kualitas dan Produktifitas Tenaga Kerja	52.660.000.000	49.193.186.143	93,42%	Terciptanya program-program pelatihan kerja berbasis kompetensi, profesionalisme tenaga kepelatihan dan instruktur pelatihan kerja, terpenuhinya sarana dan prasarana lembaga latihan kerja dan terciptanya standar kompetensi kerja.
3.	Program Pengawasan Ketenagakerjaan dan Perlindungan Tenaga	3.500.000.000	3.440.531.488	98,30%	Terciptanya pengawasan, perlindungan dan penegakan hukum ketenagakerjaan,

	Kerja				kapasitas kelembagaan pengawasan ketenagakerjaan serta eksploitasi dan berbagai bentuk pekerjaan bagi anak dan perempuan.
4.	Program Perluasan dan Penempatan Kerja	8.600.000.000	7.762.456.194	90,26%	Terciptanya lapangan kerja baru, terbentuknya UMKM yang sehat dan mandiri, terciptanya pengembangan produk unggulan yang spesifik dan kompetitif dalam upaya penciptaan lapangan kerja dan terciptanya penempatan tenaga kerja dalam negeri dan luar negeri yang komprehensif.
Dinas/SKPD: Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil Menengah (UMKM) Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Penciptaan Iklim Usaha Kecil Menengah yang Kondusif	4.489.400.000	4.340.552.196	96,68%	Terselenggaranya lingkungan usaha yang efisien secara ekonomi, sehat dalam persaingan dan non diskriminasi bagi kelangsungan peningkatan kinerja UMKM.
2.	Program Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif Usaha Kecil Menengah	28.730.000.000	27.436.113.624	95,50%	Meningkatnya daya saing UMKM.

3.	Program Pengembangan Sistem Pendukung Usaha bagi UMKM	25.757.091.220	24.987.018.937	97,01%	Terlaksananya akses UMKM kepada sumber daya produktif.
4.	Program Pemberdayaan Usaha Skala Mikro	41.515.250.000	36.857.104.045	88,78%	Meningkatnya pendapatan masyarakat yang bergerak dalam kegiatan usaha ekonomi di sektor informal berskala mikro serta meningkatnya kapasitas ketrampilan pelaku usaha skala mikro.

2.2.3. Program-Program Strategis Terkait Kemiskinan

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan pengentasan kemiskinan.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pemberdayaan Sosial	4.000.000.000	3.776.319.120	94,41%	Memperoleh bimbingan sosial, ketrampilan dan bantuan stimulan.
2.	Program Bantuan	996.403.365	988.835.180	99.24%	Pemantauan Program

	Perlindungan Sosial				Keluarga Harapan.
3.	Program Pengembangan Kesejahteraan Sosial	4.225.005.993	4.139.585.545	97,98%	Mendapat layanan dan rehabilitasi sosial serta memperoleh informasi tentang program pembangunan kesejahteraan sosial.
Dinas/SKPD: Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pengembangan Perumahan	116.674.774.900	104.875.579.636	89,89%	Tersedianya sarana dan prasarana lingkungan permukiman yang lebih baik

2.2.4. Program-Program Strategis Terkait Indeks Disparitas Wilayah (IDW)

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya penurunan disparitas wilayah disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan penurunan disparitas wilayah.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pembangunan Jalan dan Jembatan	122.200.335.700	112.266.299.030	91,87%	Tercapainya target peningkatan dan perbaikan serta monitoring dan evaluasi jalan dan jembatan.
2.	Program Rehabilitasi dan Pemeliharaan	106.821.594.100	105.388.288.407	98,66%	Pelaksanaan rehabilitasi jalan dan jembatan.

	Jalan dan Jembatan				
3.	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Kebinamargaan	15.490.045.200	15.120.917.660	97,62%	Peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan.
4.	Program Pengembangan dan Pengelolaan Jaringan Irigasi, Rawa dan Jaringan Pengairan Lainnya	57.833.438.907	56.210.436.220	97,19%	Terwujudnya pengelolaan jaringan irigasi, rawa serta jaringan pengairan lainnya.
5.	Program Penyediaan dan Pengelolaan Air Baku	6.431.415.921	6.247.022.005	97,13%	Meningkatnya penyediaan air baku.
6.	Program Pengembangan, Pengelolaan dan Konservasi Sungai, Danau dan Sumber Daya Air Lainnya	14.885.965.289	14.217.962.404	95,51%	Meningkatnya keberlanjutan fungsi, pemanfaatan dan pendayagunaan sumber daya air.
7.	Program Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan	7.105.889.080	6.792.214.558	95,59%	Terwujudnya kelembagaan yang efektif sehingga potensi konflik air dapat dikendalikan dan meningkatkan partisipasi masyarakat, kualitas koordinasi serta kerjasama antar instansi.

2.2.5. Program-Program Strategis Terkait Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya peningkatan pembangunan manusia disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan peningkatan pembangunan manusia.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD).	10.090.457.000	9.501.735.000	94,17%	Tersediannya gedung TK/RA yang layak serta manajemen aktivitas yang menunjang program PAUD.
2.	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun	33.808.745.000	32.775.184.086	96,94%	Pembinaan dan peningkatan mutu pendidikan serta tersedianya sarana dan prasarana yang layak.
3.	Program Pendidikan Menengah	48.635.755.000	45.933.512.342	94,44%	Tersedianya sarana dan prasarana yang layak serta meningkatnya mutu

					pendidikan menengah.
4.	Program Pendidikan Non Formal	8.245.915.500	7.252.910.666	87,96%	Terselenggaranya program buta aksara serta pembinaan dan peningkatan kualitas pendidikan non formal.
5.	Program Pendidikan Luar Biasa (PLB)	6.900.000.000	6.568.259.225	95,19%	Terlaksananya kegiatan peningkatan mutu PLB.
6.	Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Pendidik	59.431.400.000	58.725.306.055	98,81%	Adanya peningkatan kualitas pendidik dan tenaga pendidik serta kelancaran dalam pelaksanaan tugas.
7.	Program Manajemen Pelayanan Pendidikan	32.363.977.500	31.173.309.869	96,32%	Terlaksananya sosialisasi, fasilitasi, sinkronisasi, koordinasi, monitoring dan evaluasi pendidikan.
8.	Program Pendidikan Tinggi	794.375.000	734.798.805	92,50%	Peningkatan kapasitas dan mutu pendidikan tinggi di Jawa Timur.
Dinas/SKPD: Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Obat dan Perbekalan Kesehatan	7.850.000.000	4.401.998.823	56,08%	Peningkatan ketersediaan obat dan alat kesehatan serta keamanan mutu obat.
2.	Program Upaya Kesehatan Masyarakat	23.370.000.000	19.003.749.557	81,32%	Terlaksananya cakupan dan mutu pelayanan kesehatan masyarakat.
3.	Program Promosi	5.250.000.000	4.400.537.585	83,82%	Tersusunnya

	Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat				pengembangan media promosi dan informasi sadar hidup sehat.
4.	Program Perbaikan Gizi Masyarakat	8.351.225.000	7.154.609.125	85,67%	Terlaksananya pelatihan, pemantauan, penanggulangan dan perbaikan gizi masyarakat.
5.	Program Upaya Kesehatan Perorangan	4.140.000.000	3.386.574.779	81,80%	Rumah sakit pemerintah terakreditasi 5 pelayanan dasar.
6.	Manajemen dan Kebijakan Pembangunan Kesehatan	187.859.456.975	164.327.977.518	87,47%	Tersusunnya profil kesehatan provinsi sesuai standar serta fasilitasi penyusunan, monitoring dan kajian/penelitian kebijakan bidang kesehatan.
7.	Program Sumber Daya Kesehatan	7.700.000.000	6.749.812.289	87,66%	Terselenggaranya pengelolaan dan profesionalitas tenaga kesehatan sesuai standar serta penelitian bidang kesehatan.
8.	Program Lingkungan Sehat	4.250.000.000	4.112.004.165	96,75%	Peningkatan jumlah kawasan lingkungan tempat tinggal yang sehat.
9.	Pencegahan dan Pemberantasan	18.523.821.240	15.462.379.913	83,47%	Pelaksanaan kewaspadaan dini terhadap penyakit

	Penyakit				tertentu.
Dinas/SKPD: Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan	17.579.000.000	16.598.891.347	94,42%	Terlaksananya kemandirian masyarakat melalui pengurangan beban dan peningkatan kualitas hidup serta pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat pedesaan.

2.2.6. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar Petani (NTP)

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya peningkatan Nilai Tukar Petani (NTP) disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan peningkatan NTP.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Peningkatan Kesejahteraan Petani	1.050.000.000	1.039.240.370	98,98%	Berkembangnya lembaga/kelompok pangan, penumbuhan dan

					penguatan lembaga pertanian serta pelatihan teknologi tepat guna.
2.	Program Peningkatan Ketahanan Pangan	9.646.000.000	9.455.013.435	98,02%	Bantuan pangan untuk masyarakat miskin serta koordinasi, konsolidasi, evaluasi, verifikasi dan pembinaan desa mandiri pangan.
3.	Program Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan	700.000.000	671.989.850	96%	Penyuluhan bidang ketahanan pangan dan bantuan alat pengolah pangan.
4.	Program Pengembangan Agrobisnis	1.059.000.000	1.038.308.750	98,05%	Peningkatan mutu, pengembangan usaha dan nilai tambah produk.
5.	Program Peningkatan Pemasaran Hasil Produksi Pertanian, Perkebunan dan Peternakan	850.000.000	820.367.060	96,51%	Pengembangan distribusi pangan melalui penguatan kapasitas kelembagaan pangan dan pemantauan pasokan pangan.
6.	Program Pengembangan Kawasan Agropolitan	350.000.000	348.509.500	99,57%	Terlaksananya fasilitasi pengembangan kawasan agropolitan.
7.	Program Peningkatan Penerapan Teknologi	381.700.000	352.612.340	92,38%	Bantuan peralatan teknologi pangan olahan dan pelatihan teknologi pangan

					olahan.
Dinas/SKPD: Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Peningkatan Kesejahteraan Petani	49.895.960.000	49.429.318.422	99,06%	Terlaksananya pelatihan petani dan pelaku agribisnis dan terlaksananya bantuan sarana produksi pertanian.
2.	Program Peningkatan Ketahanan Pangan (Pertanian/Perkebunan)	20.876.570.000	20.036.633.275	95,98%	Terlaksananya pembinaan dan pengembangan sarana prasarana, usaha tani serta pengembangan alsintan pertanian dan kajian teknologi pertanian.
3.	Program Peningkatan Produksi Pertanian/Perkebunan	11.954.930.000	11.781.262.020	98,55%	Terlaksananya pembinaan kawasan hortikultura dan intensifikasi pekarangan serta pengawasan dan sertifikasi benih.
4.	Program Pengembangan Agribisnis	19.815.000.000	18.497.822.540	93,35%	Terlaksananya pengembangan sistem agribisnis melalui <i>Corporate Farming</i> , penanganan pasca panen dan pengolahan hasil, fasilitasi penerapan standar mutu produk.
5.	Program Pengembangan Kawasan Agropolitan	300.000.000	297.050.000	99,02%	Adanya fasilitasi dalam pengembangan kawasan agropolitan.

6.	Program Pemberdayaan Penyuluhan Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan.	900.000.000	896.966.400	99,66%	Adanya fasilitasi sarana penyuluhan pertanian dan peningkatan kinerja penyuluhan pertanian dalam mendukung pengembangan agribisnis.
----	--	-------------	-------------	--------	---

2.2.7. Program-Program Strategis Terkait Nilai Tukar Nelayan (NTN)

Beberapa program dan kegiatan yang terkait dengan upaya peningkatan Nilai Tukar Nelayan (NTN) disampaikan dalam tabel-tabel berikut ini. Tabel ini juga menunjukkan nama program atau kegiatan, anggaran dan realisasi program serta tolok ukur program/ kegiatan yang terkait dengan peningkatan NTN.

No	Program/Kegiatan	Anggaran	Realisasi	%	Tolok Ukur Program/Kegiatan
Dinas/SKPD: Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur					
1.	Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir	21.658.100.000	18.336.509.320	84,66%	Terlaksananya pembinaan dan pengawasan terhadap masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, perencanaan dan penataan wilayah pesisir.
2.	Program Pengembangan Budidaya Perikanan	17.558.450.000	17.377.199.443	98,97%	Peningkatan produksi perikanan budidaya, terwujudnya sistem jaminan mutu perikanan budidaya, tersedianya induk dan benih unggul yang berkualitas, fasilitas sarana pembenihan

					dan pembudidayaan ikan.
3.	Pendidikan Kemasyarakatan Produktif Dalam Rangka Revitalisasi Perikanan Budidaya	330.320.000	328.671.850	99,50%	Terlatihnya masyarakat pembudidaya ikan dalam menjalankan usaha budidaya.
4.	Program Optimalisasi Pengelolaan dan Pemasaran Produksi Perikanan	11.539.100.000	11.135.716.309	96,50%	Monitoring pengendalian mutu dan keamanan pangan di unit pengolahan ikan dan produksi olahan ikan yang higienis dan aman dikonsumsi.
5.	Penguatan Kelembagaan dan Permodalan UMKM Perikanan	1.000.000.000	944.557.000	94,46%	Terlaksananya pelatihan dan pendampingan dalam penguatan kelembagaan serta peningkatan akses permodalan.
6.	Program Pemberdayaan Penyuluh Perikanan	850.000.000	828.243.900	97,44%	Tersedianya alat bantu /penyuluhan dan terlatihnya SDM penyuluhan.
7.	Program Pengembangan Sumberdaya Perikanan Tangkap	107.685.000.000	107.248.275.255	99,59%	Terlaksananya pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana pelabuhan perikanan, sosialisasi di TPI dan operasional PPP/PPI.

Bab III

Peran Strategis Infrastruktur Penunjang Transportasi

3. Pendahuluan

Transportasi secara umum memiliki peranan penting dalam mendukung pembangunan nasional, yaitu sebagai penunjang, penggerak dan pendorong serta berperan sebagai urat nadi kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Sebagai sektor pendukung pembangunan perekonomian, peranan transportasi adalah dalam melayani mobilitas manusia maupun distribusi komoditi perdagangan dan industri dari satu tempat ke tempat lainnya. Transportasi juga berfungsi untuk menjembatani kesenjangan dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan antarwilayah, antarperkotaan dan antarpedesaan serta untuk mempercepat pengembangan wilayah dan mempererat hubungan antarwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Transportasi juga dapat mempererat keutuhan bangsa dan negara dalam segala aspek sosial, budaya, ekonomi, politik, dan keamanan untuk mewujudkan wawasan nusantara. Bahkan, sektor ini mampu mengangkat wilayah-wilayah terpencil dengan dibukanya jalan melalui wilayah terpencil tersebut. Transportasi merupakan sektor yang cukup kompleks. Beberapa aktifitas yang termasuk dalam sektor transportasi adalah transportasi darat (angkutan kereta api, lalu lintas angkutan jalan, dan angkutan sungai danau serta penyeberangan), transportasi laut, transportasi udara, dan jasa penunjang angkutan, serta prasarana jalan. Berbagai aktivitas tersebut memiliki karakteristik yang berbeda tetapi juga memiliki bobot dalam menunjang pembangunan daerah tergantung dari struktur perekonomian dan distribusi penduduk serta distribusi pendapatan.

Keberhasilan pembangunan sangat dipengaruhi oleh peran transportasi sebagai urat nadi kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Sistem jaringan transportasi dapat dilihat dari segi efektivitas, dalam arti selamat, aksesibilitas tinggi, terpadu, kapasitas mencukupi, teratur, lancar dan cepat, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, tarif terjangkau, tertib, aman, rendah polusi serta dari segi efisiensi dalam arti beban publik rendah dan utilitas tinggi dalam satu kesatuan jaringan sistem transportasi. Oleh karena itu, pengembangan transportasi sangat penting artinya dalam menunjang dan menggerakkan dinamika pembangunan,

karena transportasi berfungsi sebagai katalisator dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah.

Transportasi juga memiliki fungsi strategis dalam merekat integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika dilihat dari aspek kepentingan publik, sistem transportasi yang meliputi transportasi darat, laut dan udara mengemban fungsi pelayanan publik dalam skala domestik maupun internasional. Pengembangan transportasi harus didasarkan pada pengembangan yang berkelanjutan (*sustainability*), yaitu melihat jauh ke depan, berdasarkan perencanaan jangka panjang yang komprehensif dan berwawasan lingkungan. Perencanaan jangka pendek harus didasarkan pada pandangan jangka panjang, sehingga tidak terjadi perencanaan “bongkar-pasang”

Hasil Survei O-D Nasional tahun 2001 (Departemen Perhubungan), yang menunjukkan angka 3,8 milyar perjalanan penumpang per tahun untuk perjalanan antar kabupaten, yang meliputi matra darat, laut dan udara. Hal yang sama juga terjadi pada perjalanan barang yang menunjukkan angka 2,4 milyar ton per tahun untuk ketiga matra dan pada tataran antar kabupaten (belum termasuk perjalanan internal kabupaten/kota). Jumlah yang luar biasa besarnya tersebut untuk saat ini masih didominasi oleh transportasi darat dengan prosentase sebesar 99% untuk penumpang dan 97% untuk barang.

Dominasi volume perjalanan juga masih terjadi di Pulau Jawa dengan angka sebesar 2,8 milyar perjalanan atau 74% dari total perjalanan yang terjadi. Khusus untuk perjalanan penumpang di Pulau Jawa sebesar 1,2 milyar perjalanan per tahun (di luar perjalanan internal propinsi). Apabila dilihat pada perjalanan antar gugus pulau secara total berjumlah 118 juta perjalanan/tahun diluar perjalanan internal pulau, atau hanya sebesar 3,14% dari keseluruhan total perjalanan penumpang transportasi darat (3,8 milyar perjalanan/tahun). Indonesia memiliki panjang jalan sebesar lebih dari 300.000 km yang merupakan terbesar di antara negara-negara Asia Tenggara, tetapi 40% diantaranya dilaporkan mengalami rusak ringan dan berat dan terdapat kebutuhan pembiayaan jalan sampai 1,5 kali lebih banyak dari pembiayaan saat ini. Berdasar prediksi tahun 2001 biaya perjalanan yang ditanggung pengguna jalan mencapai Rp. 1,55 triliun per hari (SEPM-IRMS) dan apabila terus berlanjut, dikhawatirkan biaya ini akan mengganggu kegiatan investasi di sektor ekonomi lainnya yang memerlukan dukungan jasa prasarana. Apabila dilihat dari data beberapa tahun terakhir dapat dilihat bahwa biaya perjalanan tiap pengguna jalan per kilometer tidak pernah turun selama 5 tahun terakhir. Sedangkan apabila dilihat dari tingkat keselamatan yang dilaporkan,

terdapat kecenderungan pengurangan jumlah kecelakaan, meskipun diperkirakan masih terdapat cukup banyak kasus yang tidak dilaporkan (*under reporting accident*).

Jalan tol yang dimiliki PT. Jasa Marga mengalami peningkatan panjang hingga 369,78 km di tahun 2002 dan total panjang jalan tol mencapai 514,7 km, meskipun demikian volume lalu lintas dan pendapatan tol menunjukkan grafik penurunan secara relatif pasca krisis moneter tahun 1997. Permasalahan lain yang muncul adalah timbulnya hambatan regulasi serius dalam mendorong kembalinya investasi swasta.

Panjang sungai di Indonesia mencapai 34.342 km dari 214 buah sungai dan panjang sungai yang dapat dilayari adalah sepanjang 23.255 km, itupun seringkali mengalami pengurangan karena pengaruh musim. Angkutan sungai seringkali merupakan satu-satunya alternatif bagi mereka yang tinggal di daerah terisolasi sehingga merupakan instrumen penting dalam menanggulangi kemiskinan. Di lain sisi angkutan sungai merupakan angkutan barang yang efisien dan berbiaya murah namun sekali lagi masih tergantung dari siklus musim dimana panjang yang dapat dilayari akan berkurang sangat signifikan di musim kemarau.

Armada angkutan sungai saat ini mengalami penurunan sangat signifikan dengan adanya kebijakan daerah untuk mengembangkan jaringan jalan sejajar sungai. Disisi lain masalah pembiayaan swasta yang semakin menurun karena sulitnya akses kredit kapal, mengakibatkan semakin tingginya resiko swasta dan implikasinya terhadap keselamatan pelayaran.

Transportasi perkotaan mengalami permasalahan sangat serius akibat dari tekanan migrasi desa ke kota hingga pembiayaan transportasi yang sangat kompleks. Namun demikian, lebih penting lagi bahwa kesenjangan infrastruktur dan sarana transportasi antar desa dan kota mengakibatkan hambatan pembangunan dan mendorong migrasi desa-kota. Pertumbuhan urbanisasi saat ini berada diatas angka 1% per-tahun. Pada tahun 1980, jumlah penduduk propinsi yang tinggal di perkotaan adalah 22,3%. Angka ini mencapai 30,9% tahun 1990 dan 42,4% tahun 2000.

Dengan rendahnya daya beli masyarakat, konsep *rational pricing* menjadi tidak mudah diterapkan di pelayanan transportasi perkotaan. Angkutan umum mengalami tekanan sangat berat akibat tingkat motorisasi yang tinggi dan diperkirakan terdapat penurunan pangsa pasar angkutan umum perkotaan sebesar 1% tiap tahun. Terjadinya pengurangan ruang publik dan fasilitas pejalan kaki yang terbatas juga mengakibatkan semakin kurang dihormatinya hak-hak pemakai ruang jalan secara adil.

Ketersediaan akses transportasi perkotaan bagi penderita cacat, orang tua, wanita dan anak-anak masih dibawah harapan dibandingkan kota-kota besar lain di Asia Timur dan Tenggara. Transportasi perdesaan dan di daerah terpencil semakin tidak diperhatikan, padahal 62% atau 162 juta penduduk Indonesia hidup di pedesaan dan 59% atau 159 juta jiwa hidup di Pulau Jawa, dengan kepadatan 2.077 jiwa/km² di Pulau Jawa dan 110 jiwa/km² di luar Pulau Jawa.

Hasil penelitian PSP (2000) menunjukkan bahwa angkutan ini bertanggung jawab terhadap 10 – 25 % harga komoditi pertanian non korporasi yang menjadi tumpuan pengentasan kemiskinan di daerah perdesaan. Pemerintah saat ini telah memberikan subsidi dalam bentuk transportasi keberintisan - baik transportasi darat, udara maupun laut. Pemberian subsidi tidak memberikan *pull effect* yang diharapkan karena tidak diimbangi dengan upaya pengembangan ekonomi daerah. Disisi lain penyediaan transportasi sederhana memiliki dilema yang cukup berat yaitu antara akses masyarakat ke sarana angkutan dan standar keselamatan yang dipersyaratkan, dan juga masih kurang memperhatikan kebutuhan masyarakat, terutama kaum wanita untuk meringankan beban angkutan bagi kebutuhan dasar di sekitar tempat tinggal mereka.

Dilihat dari perkembangan pembangunan infrastruktur transportasi perkotaan, kondisi transportasi di Indonesia semakin lambat. Hal ini terlihat dari kondisi infrastruktur yang semakin buruk bahkan cenderung menurun dan beralih fungsi. Di sisi lain, kemacetan dan kecelakaan lalu lintas kerap terjadi dengan berbagai sebab dan implikasinya. Beberapa penyebabnya antara lain adalah rendahnya disiplin pengemudi, kurangnya fasilitas prasarana lalu lintas dan keengganan sebagian masyarakat untuk menggunakan angkutan umum karena kondisi pelayanan dan teknis kendaraan angkutan umum dinilai buruk, sehingga mereka lebih memilih menggunakan kendaraan pribadinya. Hal ini turut memicu pertumbuhan kendaraan yang pesat dan konsumsi energi yang tinggi.

Untuk daerah perkotaan, masalah transportasi yang terjadi adalah bagaimana memenuhi permintaan jumlah perjalanan yang semakin meningkat, tanpa menimbulkan kemacetan arus lalu lintas di jalan raya. Masalahnya tidak hanya pada kemacetan lalu lintas, tetapi juga pada perencanaan sistem transportasi. Ini memerlukan suatu penanganan yang menyeluruh. Apabila dilihat dari perkembangan transportasi perkotaan yang ada, terlepas dari krisis ekonomi yang melibatkan Indonesia sejak tahun 1997, kendaraan pribadi (mobil dan sepeda motor) tetap merupakan jenis transportasi yang dominan, baik untuk daerah urban maupun sub urban.

3.1. Konsep Transportasi

Teori yang menyangkut transportasi dimana didalamnya tentang perpindahan, pergerakan manusia dan barang pada hakekatnya sudah dikenal alamiah sejak keberadaan manusia di bumi, meski perpindahan itu masih dilakukan secara sederhana. Transportasi adalah kegiatan memindahkan, menggerakkan, mengangkut atau mengalihkan suatu objek baik manusia dan barang dari suatu tempat ke tempat lainnya, (Miro, 2005:4). Sehingga disimpulkan dalam transportasi terdapat unsur pergerakan (*movement*), dan secara fisik pula terjadi perpindahan tempat atas barang atau penumpang dengan kendaraan darat, laut dan udara, baik pribadi dengan menggunakan mesin atau tidak menggunakan mesin (Salim, 2008:7).

Sistem transportasi merupakan bentuk keterkaitan dan keterikatan antara penumpang, barang sarana dan prasarana yang berinteraksi dalam rangka perpindahan orang atau barang yang tercakup dalam suatu tatanan baik secara alami atau buatan. Menurut Miro (2005:15), sistem transportasi merupakan gabungan antara elemen atau komponen sarana (kendaraan), prasarana (jalan dan terminal), dan sistem pengoperasian. Sistem transportasi diselenggarakan dengan maksud untuk mengkoordinasikan proses pergerakan penumpang dan barang dengan mengatur komponen-komponennya, dimana sarana menjadi suatu media dalam pelaksanaan transportasi dan prasarana alat untuk melaksanakan proses transportasi (Miro, 2005:6).

Tujuan dari pembentukan sistem transportasi ini dapat disimpulkan agar pelaksanaan proses transportasi manusia ataupun barang dapat dicapai secara optimum dalam ruang dan waktu tertentu dengan mempertimbangkan faktor keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan efisiensi waktu dan biaya.

Guna mewujudkan perencanaan transportasi yang merupakan satu kesatuan dalam lingkup nasional maupun regional, Pemerintah Pusat, dalam hal ini Departemen Perhubungan, telah membuat konsep perencanaan transportasi yang disebut dengan Tataran Transportasi (Departemen Perhubungan, 2005). Tataran Transportasi merupakan suatu perwujudan dari tatanan transportasi yang terorganisasi secara kesisteman, terdiri dari semua jaringan dan jenis transportasi. Keberadaan tataran transportasi ini dilatarbelakangi oleh adanya otonomi daerah. Secara lingkup daerah, tataran transportasi dapat diwujudkan dalam lingkup sebagai berikut:

- a. Dalam ruang lingkup Nasional, disebut Tataran Transportasi Nasional (Tatranas), yang bertujuan membentuk suatu sistem

pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota nasional (SKN) dan dari simpul atau kota nasional ke luar negeri atau sebaliknya.

- b. Dalam ruang lingkup Provinsi, disebut Tataran Transportasi Wilayah (Tatrawil), yang bertujuan membentuk suatu sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota wilayah (SKW), dan dari simpul atau kota wilayah ke simpul atau kota nasional atau sebaliknya.
- c. Dalam ruang lingkup Kabupaten/Kota, disebut Tataran Transportasi Lokal (Tatralok), yang bertujuan membentuk suatu sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien dan berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang antar simpul atau kota lokal (SKL), dan dari simpul lokal ke simpul wilayah dan simpul nasional terdekat atau sebaliknya, dan dalam kota.

Dalam pelaksanaannya, ketiga Tataran Transportasi tersebut diharapkan dapat dikembangkan secara terpadu dengan memperjelas dan mengharmoniskan peran masing-masing instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah yang terlibat di bidang pengaturan, administrasi dan penegakan hukum, berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, menentukan bentuk koordinasi dan konsultasi termasuk mekanisme hubungan kerja antar instansi pemerintah baik di pusat, daerah, penyelenggara dan pemakai jasa transportasi, serta meningkatkan keterpaduan perencanaan antara pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam berbagai aspek.

3.2 Jenis Transportasi (*Mode Of Transport*)

Berdasarkan jenis kendaraan, sistem jaringan transportasi dapat dibagi atas transportasi darat, laut dan udara. Transportasi darat terdiri dari transportasi jalan, penyeberangan dan kereta api. Kesemua jenis tersebut harus merupakan satu kesatuan. Keterpaduan antar jenis dapat berupa keterpaduan fisik, yaitu titik simpul pertemuan antar jenis terletak dalam satu bangunan, misalnya bandara, terminal bus dan stasiun kereta api merupakan satu bangunan atau terletak berdekatan atau keterpaduan sistem, yaitu titik simpul dari masing-masing moda tidak perlu pada satu bangunan, tetapi ada suatu sistem jaringan transportasi yang menghubungkan titik simpul antar moda, sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Keterpaduan secara sistem juga menyangkut jadwal keberangkatan, pelayanan pembelian karcis serta

pengelolaannya. Dengan keterpaduan tersebut, akan memudahkan perjalanan, walaupun harus berganti moda sampai beberapa kali. Keterpaduan antar moda juga akan meningkatkan penggunaan angkutan umum.

Atas dasar aspek keamanan, kenyamanan, fleksibilitas maka dalam pembangunan suatu sistem transportasi harus terencana. Perencanaan transportasi adalah sebuah proses pengadaan, pemilihan, memutuskan alternatif-alternatif pilihan dalam pengadaan fasilitas transportasi untuk mencapai tujuan yang optimal yang mana sesuai dengan yang telah direncanakan dengan menggunakan sumber daya yang ada secara efisien, sehingga dalam pemilihannya terdapat 3 tiga jenis transportasi ini. Adapun ketiga jenis moda transportasi (Miro,2005:4) adalah :

- a. Transportasi darat: kendaraan bermotor, kereta api, gerobak yang ditarik oleh hewan (kuda, sapi,kerbau), atau manusia. Jenis transportasi darat dipilih berdasarkan faktor-faktor jenis dan spesifikasi kendaraan, jarak perjalanan, tujuan perjalanan, ketersediaan jenis, ukuran kota dan kepadatan permukiman, dan faktor sosial-ekonomi;
- b. Transportasi air (sungai, danau, laut): kapal,tongkang, perahu, rakit;
- c. Transportasi udara: pesawat terbang.Transportasi udara dapat menjangkau tempat – tempat yang tidak dapat ditempuh dengan moda darat atau laut, di samping mampu bergerak lebih cepat dan mempunyai lintasan yang lurus, serta praktis bebas hambatan.

3.3. Jenis Pelayanan Transportasi (*Kind of Service Transport*)

Kajian tentang transportasi bisa dilakukan dari berbagai perspektif, yaitu dari lingkup pelayanan spasialnya yang menjadi dasar bagi birokrasi dalam membagi kewenangan pengaturan penyelenggaraan transportasi. Transportasi dipilah menjadi transportasi privat dan publik

a. Transportasi Privat (*Private Transport*)

Transportasi pribadi (*private transport*), adalah transportasi yang umum digunakan khalayak tetapi bukan berarti transportasi umum. Transportasi privat adalah jenis transortasi yang biasanya disediakan oleh pihak swasta yang bersifat individu dan atau jenis transportasi yang dimiliki oleh seseorang. *Private transport* yang dilaksanakan oleh pihak swasta seperti penyediaan jet pribadi, *car rent* (sewa mobil), taksi, kapal pesiar dan jenis pelayanan transportasi yang hanya biasa digunakan oleh seseorang yang benar-benar memiliki tujuan (Majid,2009:23).

Penjual kendaraan mobil, motor, sepeda, itupun dapat disebut juga dengan penyedia transportasi privat, bahkan berjalan kaki pun adalah salah satu cara atau bentuk dari transportasi privat ini. Dapat kita simpulkan jika orang yang tidak menyukai keramaian pun akan lebih menggunakan transportasi privat berupa kendaraannya sendiri (*private vehicles*), dan akan bebas menentukan rute dan waktu keberangkatan.

b. **Transportasi Publik (*Public Transport*)**

Berbeda dengan transportasi privat, ada juga yang disebut sebagai sarana transportasi publik (*public transport*) atau biasa disebut dengan kendaraan umum. Transportasi publik adalah seluruh alat transportasi di mana penumpang tidak bepergian menggunakan kendaraannya sendiri. Transportasi publik umumnya termasuk kereta dan bis, namun juga termasuk pelayanan maskapai penerbangan, feri, taxi, dan lain-lain. Pengertian kendaraan umum berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor. 35 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan kendaraan umum yaitu kendaraan umum adalah setiap kendaraan bermotor yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran baik langsung maupun tidak langsung.

Dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor. 35 Tahun 2003, yang dimaksud dengan angkutan adalah pemindahan orang dan/atau barang dari satu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Jaringan transportasi jalan adalah serangkaian simpul dan/atau ruang kegiatan yang dihubungkan oleh ruang lalu lintas sehingga membentuk satu kesatuan sistem jaringan untuk keperluan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan. Berdasarkan keputusan menteri perhubungan (Kepmen No. 35 tahun 2003) Jenis –Jenis Transportasi Publik Angkutan Darat adalah :

- a. Angkutan Lintas Batas Negara adalah angkutan dari satu kota ke kota lain yang melewati lintas batas negara dengan menggunakan mobil bus umum yang terikat dalam trayek.
- b. Angkutan Antar Kota Antar Propinsi adalah angkutan dari satu kota ke kota lain yang melalui antar daerah Kabupaten / Kota yang melalui lebih dari satu daerah Propinsi dengan menggunakan mobil bus umum yang terikat dalam trayek;
- c. Angkutan Antar Kota Dalam Propinsi adalah angkutan dari satu kota ke kota lain yang melalui antar daerah Kabupaten / Kota dalam satu daerah Propinsi dengan menggunakan mobil bus umum yang terikat dalam trayek;

- d. Angkutan Kota adalah angkutan dari satu tempat ke tempat lain dalam satu daerah Kota dengan menggunakan mobil bus umum atau mobil penumpang umum yang terikat dalam trayek;
- e. Angkutan Perdesaan adalah angkutan dari satu tempat ke tempat lain dalam satu daerah Kabupaten yang tidak termasuk dalam trayek kota yang berada pada wilayah ibukota Kabupaten dengan mempergunakan mobil bus umum atau mobil penumpang umum yang terikat dalam trayek;
- f. Angkutan Perbatasan adalah angkutan kota atau angkutan perdesaan yang memasuki wilayah kecamatan yang berbatasan langsung pada Kabupaten Propinsi;
- g. Angkutan Khusus adalah angkutan yang mempunyai asal dan/atau tujuan tetap, yang melayani antar jemput penumpang umum, antar jemput karyawan, permukiman, dan simpul yang berbeda;
- h. Angkutan Taksi adalah angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang diberi tanda khusus dan dilengkapi dengan argometer yang melayani angkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah operasi terbatas;
- i. Angkutan Sewa adalah angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang melayani angkutan dari pintu ke pintu, dengan atau tanpa pengemudi, dalam wilayah operasi yang tidak terbatas;
- j. Angkutan Pariwisata adalah angkutan dengan menggunakan mobil bus umum yang dilengkapi dengan tanda-tanda khusus untuk keperluan pariwisata atau keperluan lain diluar pelayanan angkutan dalam trayek, seperti untuk keperluan keluarga dan social lainnya.
- k. Angkutan Lingkungan adalah angkutan dengan menggunakan mobil penumpang umum yang dioperasikan dalam wilayah operasi terbatas pada kawasan tertentu;
- l. Bus Besar, adalah kendaraan bermotor dengan kapasitas lebih dari 28 dengan ukuran dan jarak antar tempat duduk normal tidak termasuk tempat duduk pengemudi dengan panjang kendaraan lebih dari 9 meter; 13. Bus Sedang adalah kendaraan bermotor dengan kapasitas 16 s/d 28 dengan ukuran dan jarak antar tempat duduk normal tidak termasuk tempat duduk pengemudi dengan panjang kendaraan lebih dari 6,5 sampai dengan 9 meter;
- m. Bus Kecil, adalah kendaraan bermotor dengan kapasitas 9 s/d 16 dengan ukuran dan jarak antar tempat duduk normal tidak termasuk tempat duduk pengemudi dengan panjang kendaraan 4 – 6,5 meter;

- n. Mobil Penumpang, adalah setiap kendaraan bermotor yang dilengkapi sebanyak- banyaknya 8 (delapan) tempat duduk tidak termasuk tempat duduk pengemudi, baik dengan maupun tanpa perlengkapan pengangkutan bagasi.

Dilihat dari sisi kepentingan publik, transportasi sudah menjadi salah satu infrastruktur paling penting selain energi dan telekomunikasi. Namun sejak krisis multi dimensional tahun 1998, praktis pembangunan infrastruktur akan transportasi menjadi sangat rendah. Dari sisi jenis transportasi yang ada, baik transportasi darat, laut maupun udara, publik tampaknya lebih banyak mengungkap ketidakberesan yang terjadi pada jenis transportasi darat. Hal ini dimungkinkan terjadi karena angkutan darat lebih banyak digunakan oleh masyarakat. Sehingga dari berbagai moda yang ada, publik menilai angkutan darat sebagai jenis transportasi yang paling buruk.

Proses perencanaan transportasi khususnya untuk transportasi publik di wilayah perkotaan mencakup serangkaian langkah-langkah yang saling berkaitan. Proses tersebut dimulai dengan pengorganisasian studi dan pekerjaan-pekerjaan besar yang berupa inventarisasi dan definisi masalah. Informasi dari inventarisasi dipergunakan untuk mengkalibrasi model-model untuk peramalan dan simulasi perjalanan. Adapun sistem Transportasi dan tata ruang juga memiliki kaitan yang sangat erat. Tata ruang suatu wilayah memiliki ciri guna lahan tertentu yang selalu menimbulkan bangkitan dan tarikan lalu lintas di wilayah tersebut, sehingga aktivitas tersebut mendorong untuk mengadakan penyediaan sarana dan prasarana transportasi bagi masyarakat umum.

3.4. Fungsi Transportasi Regional dan Lokal

a. Fungsi Transportasi Regional

Transportasi perlu untuk mengatasi kesenjangan jarak dan komunikasi antara tempat asal dan tempat tujuan. Untuk itu dikembangkan sistem transportasi dan komunikasi, dalam wujud sarana (kendaraan) dan prasarana (jalan). Dari sini timbul jasa angkutan untuk memenuhi kebutuhan perangkutan (transportasi) dari satu tempat ke tempat lain.

Sektor transportasi merupakan salah satu sektor yang sangat berperan dalam pembangunan ekonomi yang menyeluruh. Perkembangan sektor transportasi akan secara langsung mencerminkan pertumbuhan pembangunan ekonomi yang berjalan. Kegiatan transportasi yang diwujudkan dalam bentuk lalu lintas kendaraan, pada dasarnya merupakan kegiatan yang menghubungkan dua lokasi dari tata guna lahan yang mungkin sama atau berbeda. Memindahkan orang atau barang dari satu tempat ke tempat lain, berarti memindahkannya dari satu tata guna

lahan ke tata guna lahan yang lain, yang berarti pula mengubah nilai ekonomi orang atau barang tersebut (Simbolon,2003:4).

Transportasi dengan demikian merupakan bagian dari kegiatan ekonomi yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan manusia dengan cara mengubah letak geografis barang atau orang, dan juga transportasi ini dapat menghubungkan daerah dan kota serta membuka daerah yang terisolir. Jadi salah satu tujuan penting dari perencanaan sistem transportasi, adalah menuju kekeeseimbangan yang efisien antara potensi tata guna lahan yang di rencanakan dengan kemampuan transportasi yang disediakan (Miro,2005:15).

b. Fungsi Transportasi Lokal

Untuk wilayah lokal dalam hal ini adalah perkotaan, transportasi memegang peranan yang cukup menentukan. Suatu kota yang baik dapat ditandai, antara lain dengan melihat kondisi transportasinya. Transportasi yang baik, aman, dan lancar selain mencerminkan keteraturan kota, juga memperlihatkan kelancaran kegiatan perekonomian kota (Simbolon,2003:4). Perwujudan kegiatan transportasi yang baik adalah dalam bentuk tata jaringan jalan dengan segala kelengkapannya, berupa rambu rambu lalu lintas, marka jalan, penunjuk jalan, dan sebagainya. Selain kebutuhan lahan untuk jalur jalan, masih banyak lagi kebutuhan lahan untuk tempat parkir, terminal, dan fasilitas angkutan lainnya.

Perkembangan teknologi di bidang transportasi menuntut adanya perkembangan teknologi prasarana transportasi berupa jaringan jalan. Sistem transportasi yang berkembang semakin cepat menuntut perubahan tata jaringan jalan yang dapat menampung kebutuhan lalu lintas yang berkembang tersebut. Perkembangan tata jaringan jalan baru akan membutuhkan ketersediaan lahan yang lebih luas,seperti antara lain untuk pelebaran jalan, sistem persimpangan tidak sebidang, jalur pemisah, dan sebagainya.

Kebutuhan lahan yang sangat luas untuk sistem transportasi (terutama transportasi darat) ini mempunyai pengaruh besar terhadap pola tata guna lahan, terutama di daerah perkotaan. Di sini masalah lingkungan perlu diperhatikan. Perubahan tata guna lahan akan berpengaruh terhadap kondisi fisik tanah (terutama muka air tanah), serta masalah sosial dan ekonomi, sehingga perlu dilakukan studi yang bersifat komprehensif lebih dahulu (menyangkut masalah lingkungan).

Pola jaringan jalan dapat mempengaruhi perkembangan tata guna lahan. Jaringan jalan yang direncanakan secara tepat merupakan pengatur lalu lintas yang baik. Jadi ada kaitan antara perencanaan kota dengan perencanaan transportasi. Perencanaan kota mempersiapkan kota untuk menghadapi perkembangan dan

mencegah timbulnya berbagai persoalan agar kota menjadi suatu tempat kehidupan yang layak. Sedangkan perencanaan transportasi mempunyai sasaran mengembangkan sistem transportasi yang memungkinkan orang atau barang bergerak dengan aman, murah, cepat, dan nyaman, dan mencegah terjadinya kemacetan lalu lintas di jalan-jalan dalam kota.

Penyusunan kebijakan transportasi dilakukan oleh Departemen Perhubungan, setelah berkoordinasi dengan beberapa departemen lain yang terkait, misal: Departemen Dalam Negeri, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertahanan, dan Departemen Keuangan. Selanjutnya pelaksanaan dari kebijakan transportasi tersebut dilakukan secara terpadu oleh unsur-unsur pelaksana di daerah, seperti Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Dinas Bina Marga, Polisi Lalu Lintas, dan instansi lain yang terkait, serta pihak swasta (perusahaan perangkutan).

3.5. Peran Pemerintah Dalam Pengelolaan Transportasi Publik

Pemerintah dalam hal ini adalah Departemen Perhubungan melalui Direktorat Jendral Perhubungan Darat secara nasional melalui Dinas Perhubungan Provinsi Dan Kota Secara Lokal adalah yang berperan dalam pengelolaan sistem transportasi di lingkungan perkotaan. Dimana sesuai dengan misi berupa menciptakan, membangun dan mengorganisasi sistem pelayanan transportasi darat yang aman, selamat, dan mampu menjangkau masyarakat dan wilayah Indonesia.

Sesuai dengan Undang-Undang Transportasi No 22 Tahun 2009 pasal ketiga yang berbunyi "Lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan tujuan terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa, dimana dalam penyelenggaraan ini memperhatikan juga asas efektif dan efisien". Yang dimaksud dengan asas efisien dan efektif adalah pelayanan dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dilakukan oleh setiap pembina pada jenjang pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dari konsep ini disimpulkan jika penyelenggaraan transportasi publik darat yang efektif itu adalah sesuai dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara jasa dengan memperhatikan kepuasan pelanggan, dimana kepuasan pelanggan ini menyangkut aspek jaminan keamanan,kenyamanan,dan

kemudahan akses akan pelayanan yang baik. Ini sesuai dengan konsep kepuasan berupa kondisi yang menggambarkan terpenuhi atau terlampaui kebutuhan pelanggan/konsumen oleh pelaku usaha/pihak produsen (Majid,2009:8).

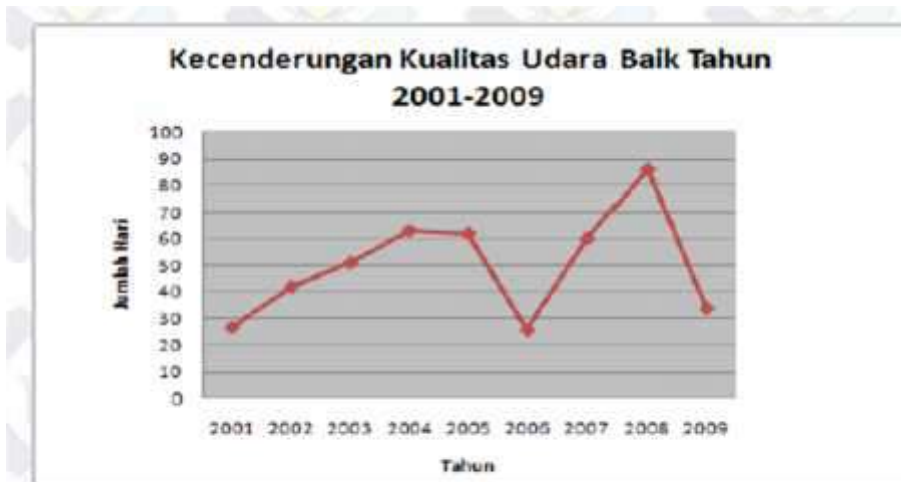
Dalam praktik sehari-hari dapat kita lihat jika pengoperasian dari transportasi publik, khususnya transportasi darat ini, ada yang dikelola pihak swasta ada juga yang dimiliki Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pembagian kepemilikan dan pengoperasian sarana transportasi ini terjadi karena adanya permintaan yang besar akan transportasi oleh masyarakat, dan tidak mungkin jika BUMN atau BUMD dapat memenuhi semua kuota permintaan transportasi. Disinilah fungsi utama pemerintah daerah atau pusat dalam pengelolaan dan penataan transportasi publik, melalui Kementerian perhubungan dalam ketentuan akan pengaturan dan penetapan jenis transportasi (*mode of transport*), trayek, rambu dan unsur-unsur yang harus dipenuhi penyedia jasa transportasi. Dikarenakan banyaknya *demand* (permintaan) akan transportasi dimana *supply* (*penyedia*) transportasi ini menjadi sangat berkembang, dan karena perkembangan yang tidak terlalu terkontrol, menyebabkan pelayanan dari sarana transportasi menjadi berkurang dimana tidak mengutamakan asas keamanan, kenyamanan bagi konsumennya (Simbolon,2003:17).

Kota Surabaya merupakan ibukota provinsi Jawa Timur yang merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Kota Surabaya memiliki luas sekitar 374,36 km² dengan jumlah penduduk metropolisnya yang mencapai 3 juta jiwa (Wikipedia, 2010) dan meningkat dari tahun ke tahun. Kecenderungan ini ditunjukkan pertumbuhan penduduk yang meningkat 1,62% setiap tahunnya (Dispenduk Capil, 2008). Dengan bertambahnya jumlah penduduk setiap tahunnya yang disertai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, kebutuhan akan transportasi yang cukup memadai semakin mendesak. Transportasi Surabaya berkembang seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk, meningkatnya kesempatan kerja, dan meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat (Aminah, 2007) sehingga pertumbuhan kendaraan bermotor di Surabaya setiap tahunnya semakin tidak terkendali.

Jumlah kendaraan menurut data Satlantas Polwiltabes Surabaya, pada 2008 jumlah kendaraan di Surabaya 3.526.471 unit. Hingga Juni 2009, jumlah kendaraan sudah menembus 3.610.269 unit. Dengan demikian, selama enam bulan terakhir telah terjadi penambahan kendaraan 83.798 unit. Atau, jika dihitung per bulan, penambahan kendaraan sekitar 15 ribu unit.

Dengan pertumbuhan 15 ribu unit per bulan, berarti jumlah kendaraan di Surabaya akan bertambah 1,8 juta unit dalam kurun waktu 10 tahun ke depan (Jawapos, 2010). Hal ini tentunya berdampak pada kepadatan lalu lintas. Terdapat sembilan titik kemacetan di Surabaya yang memiliki rasio kepadatan lalu lintas atau *traffic density ratio* (TDR) sekitar 0,8. Sedangkan, lalu lintas dikategorikan lancar apabila memiliki TDR di bawah 0,6 dan disebut macet total apabila TDR bernilai 1. TDR merupakan perbandingan volume kendaraan terhadap kapasitas jalan (Surya Online, 2007). Kerugian akibat kemacetan lalu lintas di perkotaan terutama terkait dengan meningkatnya Biaya Operasi Kendaraan (BOK) akibat menurunnya kecepatan perjalanan rata-rata, kerugian nilai waktu akibat hilangnya kesempatan memproduksi akibat tundaan waktu perjalanan serta kerugian psikis akibat stress serta perilaku yang tidak produktif (Widiantono, 2008).

Peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang terjadi di Surabaya juga berdampak pada masalah lingkungan. Masalah lingkungan yang terjadi adalah polusi udara. Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Jawa Timur (Jatim), Dewi J Putriatni menyebutkan, Surabaya menduduki peringkat ketiga kota di kawasan Asia yang memiliki polusi udara tertinggi setelah Bangkok dan Jakarta sebagai kota di kawasan Asia yang polusi udaranya paling buruk berdasarkan hasil survei yang dilakukan lembaga lingkungan hidup di Asia (Surya Online, 2009). Dalam lima tahun terakhir kadar debu dan CO di hampir seluruh kawasan Surabaya berada di atas ambang batas baku mutu udara yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Gubernur Jatim Nomor 129 Tahun 1996 tentang Kualitas Udara. Hal ini mengakibatkan berbagai gangguan kesehatan pada masyarakat. Dalam SK gubernur, baku mutu udara untuk debu maksimal 0,26 miligram per meter kubik (m³). Dalam lima tahun terakhir terjadi peningkatan empat kali lipat atau sekitar 0,8 miligram per m³. Kadar CO sebesar 3.026 mikrogram per m³ (pada hari kerja). Ambang batasnya 2.260 mikrogram per m³. Menurutnya, penyebab utama tingginya kadar debu dan CO adalah semakin banyaknya kendaraan bermotor di Surabaya. Sektor transportasi menyumbang sekitar 85%, sedangkan industri 15% (Website Jatimprov, 2009). Berikut merupakan grafik kecenderungan kualitas udara baik tahun 2001-2009 :



Gambar 1.1 Kecenderungan Kualitas Udara
Sumber : Badan Lingkungan Hidup, 2009

Dari Grafik 1.1 diatas, dapat dilihat bahwa jumlah hari dengan kualitas udara baik setiap tahunnya hanya berkisar antara 10% sampai 20% dari keseluruhan jumlah hari dalam setahun. Hal ini berarti jumlah udara dengan kualitas baik dalam setahun dapat dikatakan relatif sedikit.

3.6. Gambaran Umum Kendaraan Bermotor di Surabaya

Dewasa ini aktifitas kehidupan manusia semakin lama semakin kompleks dan beragam serta arus globalisasi yang semakin pesat, maka alat atau teknik transportasi juga semakin berkembang kearah modernisasi dan sangat kompleks. Pengelolaannya juga telah menghadapi masalah terkait dengan segala aspek kehidupan manusia, mempertimbangkan segala kepentingan manusia yang berbeda serta terkait dengan faktor lainnya. Dibutuhkan pengelolaan sistem transportasi yang memadahi, baik dari aktivitas, sistem jaringan maupun sistem pergerakannya. Dimana ketiga sistem tersebut saling berkaitan dan saling terintegrasi satu sama lain. Sistem aktivitas dan sistem jaringan akan membentuk pola sistem pergerakan. Perubahan sistem kegiatan akan mempengaruhi sistem jaringan dalam bentuk perubahan tingkat pelayanan pada sistem pergerakan dan perubahan sistem jaringan akan mempengaruhi sistem kegiatan dalam bentuk perubahan mobilitas dan aksesibilitas pergerakan. Sistem aktivitas pada kegiatan transportasi dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu penambahan jumlah penduduk karena adanya arus urbanisasi sehingga menyebabkan perkembangan dan perubahan pola guna lahan. Transportasi selain sebagai pendukung

aktivitas sosial, ekonomi, politik dan budaya, transportasi juga menimbulkan dampak lingkungan masyarakat seperti pencemaran udara, pemborosan energi, kebisingan, konsumsi lahan dan masalah keamanan.

Sebagian besar pengguna jalan adalah para pengendara kendaraan bermotor khususnya kendaraan pribadi, sedangkan sisanya adalah pejalan kaki. Banyak masyarakat yang beralih dari pejalan kaki menjadi pengguna kendaraan bermotor, Hal ini disebabkan karena kondisi sarana dan prasarana lalu lintas yang kurang memadai. Apabila dikaji lebih dalam, penggunaan kendaraan bermotor akan jauh lebih tidak efisien daripada pejalan kaki ataupun pengguna kendaraan umum. Konsumsi bahan bakar yang paling tinggi adalah pada sektor transportasi (darat, laut dan udara). Pemakaian kendaraan umum mampu menghemat energi lebih dari 50%, kapasitas pemakaian energi bahan bakar yang digunakan oleh sebuah kendaraan pribadi dan angkutan umum adalah sama. Namun, jika dilihat dari segi efektifitas pemakain, kendaraan umum jauh lebih efektif karena dengan jumlah bahan bakar yang sama mapu mengangkut penumpang lebih banyak dari kendaraan pribadi. Di negara maju seperti Jepang dan Eropa, masyarakat sangat difasilitasi dalam bidang transportasi khususnya transportasi publik. Oleh karena itu banyak masyarakat di Jepang maupun Eropa yang lebih senang menggunakan kendaraan umum maupun berjalan kaki. Selain rasa nyaman dan aman, mereka dapat menghemat biaya lebih rendah daripada harus membeli kendaraan pribadi. Dari hal sederhana seperti ini pemerintah mampu mengurangi angka kemacetan dan kecelakaan yang umum terjadi di kota besar, selain itu sistem transportasi juga akan mudah diatur dan tidak semrawut karena pengguna jalan umumnya lebih mudah terkontrol karena memilih fasilitas umum yang disediakan pemerintah daripada harus menggunakan kendaraan pribadi.

Sistem transportasi merupakan elemen dasar infrastruktur yang berpengaruh pada pola pengembangan perkotaan. Pengembangan transportasi dan tata guna lahan memainkan peranan penting dalam kebijakan dan program pemerintah. Pengembangan infrastruktur dalam sektor transportasi pada akhirnya menimbulkan biaya tinggi. Keterlibatan masyarakat dalam pembenahan atau restrukturisasi sektor transportasi menjadi hal yang mendesak.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh Dinas Perhubungan kota Surabaya, jumlah mikrolet di Surabaya sebanyak 5.230 unit dengan kapasitas 62.076 tempat duduk, yang terbagi atas 58 trayek utama. Jumlah taksi di Surabaya yang memperoleh ijin Surat Perizinan Wali Kota (SPW) sebanyak 4.859 unit, dari jumlah itu,

hanya 4.370 unit yang saat ini beroperasi. Sementara itu, bus kota yang beroperasi di Surabaya dalam catatan Dishub Kota Surabaya sebanyak 442 unit, 12 unit di antaranya izinnnya dikeluarkan oleh Dishub Kota Surabaya. Izin untuk 430 unit lainnya dikeluarkan oleh Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (DLLAJ) Jawa Timur karena rutenya tidak hanya mencakup wilayah Kota Surabaya, tetapi menjangkau Kota Sidoarjo. Potensi angkutan umum lainnya adalah angguna (angkutan serba guna), yang jumlahnya 1.178 unit. Namun, hanya 1021 unit yang beroperasi, sedangkan sisanya dinyatakan dalam kondisi rusak (Dinas Perhubungan, 2011).

Tabel 3.1.
Jumlah Kendaraan Umum Kota Surabaya Tahun 2011

No	Jenis Kendaraan	Jumlah Kendaraan	
		Sesuai Izin	Operasi
1	Bus Kota		442
2	Taksi	4859	4370
3	MPU/ Mikrolet		5230
4	Angguna	1178	1021
5	Bus Sekolah		4

Sumber: Dinas Perhubungan Surabaya, 2011

Berdasarkan prediksi (1995 - 2010), peningkatan jumlah mobil di Surabaya mencapai 169 persen, atau 6,6 persen pertahun. Sehingga jumlah mobil pada 2010 sekitar 788.463. Sedangkan kenaikan jumlah sepeda motor sebesar 29 persen atau per tahun 1,7 persen. Pada 2010 diperkirakan sepeda motor berjumlah 933.335. "Ketimpangan terjadi karena jumlah angkutan umum per tahun hanya 0,9 atau hanya berjumlah 626.077. Ini sangat memberatkan bagi Surabaya yang jumlah penduduknya mencapai 4 juta. Mobilitas kendaraan bermotor tinggi, tanpa diimbangi infrastruktur jalan raya yang memadai menimbulkan kemacetan luar biasa.

Jumlah kendaraan di Kota Surabaya mengalami peningkatan dari tahun 2004-2009 dapat dilihat pada Tabel 3.2 dibawah berikut

ini. Khususnya pada kendaraan bermotor roda dua (sepeda motor), pada tahun 2008 jumlah kendaraan bermotor sebanyak 1.028.686, sedangkan pada tahun 2009 adalah sebanyak 3.007.739, angka ini hampir mengalami 3 kali lipatnya. Terlihat bahwa, masyarakat dengan mudah bisa mendapatkan kendaraan bermotor roda dua (sepeda motor). Dengan kata lain daya beli masyarakat akan sepeda motor telah mengalami peningkatan. Masyarakat kini tidak perlu mengalami kesulitan harus membeli sepeda motor dengan cara tunai, dengan cara kredit mereka bisa mendapatkan sepeda motor. Kemudahan inilah yang membuat semakin banyaknya masyarakat yang mempunyai sepeda motor.

Tabel 3.2.
Perkembangan Jumlah Kendaraan Kota Surabaya
Tahun 2004-2009

NO	JENIS KENDARAAN	TAHUN					
		2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Sepeda motor	800.008	883.838	928.686	972.645	1.028.686	3.007.739
2	Mobil Penumpang	204.313	135.592	228.195	232.888	244.435	526.837
3	Mobil Barang	79.725	135.592	84.371	86.671	84.968	206.482
4	Mobil bus						
	* Umum						
	- Bus Besar	1.060	1.353	1.077	804	776	6.690
	- Bus Sedang	-	-	-	-	-	-
	- Bus Kecil	-	-	-	-	-	-
	* Bukan umum	771	853	810	1.011	1.108	-
5	Kendaraan Khusus	92	73	76	90	75	361
6	Mobil Penumpang Umum	11.931	59.684	12.010	9.822	8.752	5.257
7	Kendaraan Roda Tiga	-	-	-	-	-	-
Jumlah		1.097.900	1.170.435	1.255.225	1.303.931	1.368.800	3.753.366

Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya, 2011

3.7. Penyelesaian Masalah Transportasi di Negara Lain

3.7.1. Road Pricing di Singapura

Singapura telah mengimplementasikan sistem ERP sejak tahun 1975, dengan cara pengawasan manual oleh polisi lalu lintas pada kawasan di sekitar pusat kota. Pada September 1998, sistem tersebut ditingkatkan dengan teknologi *Electronic Toll Collection*

(ETC). Penerapan sistem ini oleh *Land Transport Authority* (LTA) dilaksanakan setelah melakukan suatu perencanaan yang hati-hati dan uji coba yang berhasil. Biaya retribusi yang dibayar oleh pengguna jalan merupakan bagian dari pemberlakuan suatu paket sistem pembatasan kepemilikan yang tegas, yang diberlakukan karena keterbatasan lahan di negara tersebut. Sistem ini dilakukan sebagai suatu kebutuhan kompetitif secara ekonomi dan untuk menghindari kemacetan lalu lintas yang banyak terjadi di kota-kota besar di dunia.

Salah satu aspek kunci dari pengelolaan lalu lintas di Singapura adalah pembatasan kepemilikan kendaraan, baik dengan cara meninggikan biaya kepemilikan atau pun pembatasan pertumbuhan jumlah kendaraan. Cara ini telah mengikutsertakan pula pajak jalan tahunan yang tinggi serta biaya registrasi kendaraan. Selain biaya fiskal yang tinggi, ketersediaan kendaraan bermotor di Singapura pun telah diatur sejak tahun 1990 melalui Sistem Kuota Kendaraan (*vehicle quota system*). Biaya-biaya terkait lainnya seperti pajak bahan bakar (50% dari harga jual) serta, biaya parkir yang tinggi, digunakan sebagai alat oleh pemerintah setempat dalam pelaksanaan sistem pembatasan ini selanjutnya. Bersamaan dengan pelaksanaan sistem tersebut, pemerintah setempat pun telah mempersiapkan sistem transportasi publik dan menerapkan sistem "*park-and-ride*". Dengan begitu, warga yang membutuhkan sarana transportasi dapat mengaksesnya dengan mudah. Dengan kata lain, strategi transportasi dan perkotaan di Singapura adalah memberi kemudahan transportasi publik pada warganya dengan implikasi pembatasan kepemilikan kendaraan pribadi yang tegas. Hasilnya, walaupun negeri ini memiliki pendapatan perkapita yang tertinggi di Asia, namun hanya kurang dari 30% warganya yang memiliki kendaraan pribadi.

3.7.2. Pembatasan Kendaraan Dengan Nomor Ganjil Atau Genap

Pengaturan penggunaan jalan untuk nomor plat kendaraan ganjil dan genap ini pernah mencuat sebagai alternatif untuk mengatasi kemacetan di Jakarta. Jumlah populasi kendaraan bernomor ganjil diperkirakan sekitar 50% dan kendaraan genap juga 50%. Secara matematis, jika sistem ini diberlakukan maka akan mempengaruhi secara signifikan jumlah kendaraan yang menggunakan jalan-jalan di Jakarta pada waktu yang bersamaan. Dengan begitu, kemacetan di DKI Jakarta dapat berkurang sekitar 50%. Jika dihitung dan dikaitkan dengan populasi kendaraan seperti di atas, maka semestinya sistem pembatasan kendaraan dengan

nomor ganjil dan genap ini bisa diterapkan dan merupakan salah satu pilihan yang tepat.

Kendaraan pribadi dengan plat nomor ganjil dan genap bergantian menggunakan jalan-jalan yang mengalami kemacetan. Pengecualian dapat diberikan pada kendaraan umum, polisi, ambulan, pemadam kebakaran serta lain-lain yang melayani kepentingan publik. Kendaraan milik perusahaan diperbolehkan berjalan dengan adanya izin dari instansi terkait misalnya berupa stiker khusus yang dapat diperoleh setelah pemenuhan persyaratan oleh perusahaan yang bersangkutan, dan dibatasi misalnya satu mobil per perusahaan atau sesuai dengan proporsi antara karyawan dan kebutuhan mobilitas/pengangkutan yang diperlukan.

Pemberlakuan sistem pengaturan nomor plat ganjil dan genap ini pernah dilaksanakan oleh kota Beijing pada saat penyelenggaraan Olimpiade di bulan Agustus 2008. Hasilnya adalah jalan raya di kota Beijing bebas dari kemacetan parah dan udara pun lebih bersih dibanding hari-hari biasa.

3.7.3. Pemberlakuan Nomor Ganjil dan Genap di Kota Beijing

Untuk mengatasi kemacetan di Kota Beijing akibat menumpuknya kendaraan di jalan raya, pemerintah setempat memberlakukan larangan dan kebebasan bagi kendaraan melintas di jalan raya dengan berpatokan pada nomor plat ganjil dan nomor plat genap. Kendaraan dengan nomor polisi yang angka terakhirnya genap atau ganjil memiliki hari-hari tertentu di mana mobil tersebut tidak boleh dipergunakan. Apabila kendaraan ini terlihat digunakan, maka pengemudi mobil tersebut akan ditindak sesuai hukum yang berlaku. Kebijakan ini muncul pada saat kota Beijing menjadi tuan rumah Olimpiade pada bulan Agustus 2008 dan diterapkan kembali sejak tanggal 11 Oktober 2008. Tujuannya semata-mata bukan saja mengurangi kepadatan lalu lintas, namun juga menciptakan udara kota yang bersih. Dengan ketentuan tersebut, beberapa kendaraan milik pemerintah, juga kendaraan milik perusahaan swasta dan pribadi, diharapkan akan "hilang" dari peredaran di jalan raya selama adanya ketentuan itu.

Ketentuan yang berlaku adalah mobil yang memiliki plat nomor akhir angka 1 dan 3 hanya boleh melintas pada hari Senin, sementara kendaraan dengan plat nomor akhir 2 dan 4 hanya boleh melintas pada hari Selasa. Kendaraan dengan plat nomor akhir 5 dan 7 hanya boleh melintas pada hari Rabu, plat nomor akhir 6 dan 8 hanya boleh melintas pada hari Kamis dan plat nomor akhir 9 dan 0 hanya boleh melintas pada hari Jumat. Sedangkan pada hari Sabtu dan Minggu semua pemilik mobil pribadi diijinkan untuk

menggunakan mobil pribadinya. Bagi pengendara atau pemilik mobil yang melanggar ketentuan itu, akan dikenakan denda sebesar 100 yuan atau sekitar US\$14,7.

Ketentuan larangan melintas di jalan raya bagi mobil pribadi dilakukan selama enam bulan (hingga 10 April 2009) dan tidak berlaku untuk kendaraan polisi, ambulans, pemadam kebakaran, bis, taksi, serta kendaraan lain untuk layanan masyarakat. Dengan pengaturan ini, pemerintah Beijing mengharapkan 800 ribu kendaraan tidak melintas di jalan raya, sehingga kemacetan dan tentu saja udara bersih bisa tercipta. "Adanya ketentuan ini diharapkan bisa mengurangi kepadatan arus lalu lintas hingga 6,5% dan memperlancar arus kendaraan melintas di ring keempat setidaknya delapan persen," tutur Wang Zhaorong, seorang pejabat senior di Komite Komunikasi Kotamadya Beijing, seperti dikutip oleh Xinhua.

Sebelum dilakukan penerapan ketentuan baru itu, pemerintah setempat telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik, sehingga pemilik kendaraan tidak terkejut dan melanggar ketentuan baru tersebut. Untuk mensosialisasikan pengaturan ini, maka polisi lalu lintas hanya memberikan peringatan melalui mulut kepada para pelanggar selama satu minggu pertama dan tidak mengenakan denda uang. Pada minggu berikutnya barulah peraturan ini diberlakukan sebagaimana mestinya. Dengan pemberlakuan sistem pengaturan ini, maka pada saat berlangsungnya olimpiade dan paralimpik, kepadatan arus lalu lintas menurun hingga 21,2% dan rata-rata kecepatan berkendara pada saat jam sibuk meningkat 25,8% yaitu menjadi 30,2 kilometer per jam. Polusi di kota Beijing pun bisa ditekan cukup signifikan, yakni mengurangi hampir 12 ribu ton emisi yang dikeluarkan oleh kendaraan bermotor.

Sekalipun diberlakukan larangan melintas bagi mobil untuk plat nomor tertentu, tapi pemerintah setempat tidak memberlakukannya secara semena-mena. Pemerintah telah menyediakan sarana transportasi umum massal yang memadai, sehingga masyarakat pemilik kendaraan pribadi tidak bertambah susah dengan pemberlakuan pembatasan kendaraan tersebut. Wakil kepala komite komunikasi kotamadya Beijing (Zhou Zhengyu), mengatakan bahwa pemerintah telah menyediakan sarana transportasi massal yang memadai dan nyaman misalnya dengan cara memperpanjang jam operasi bus umum dan kereta bawah tanah, sehingga masyarakat tidak perlu khawatir dengan ketentuan itu. Layanan transportasi publik benar-benar ditingkatkan baik kualitas maupun kuantitasnya ketika sistem tersebut diberlakukan.

Disisi lain, peningkatan jumlah kendaraan bermotor di setiap tahunnya, berdampak pada sisi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam pasal 6 UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, disebutkan bahwa PAD berasal dari beberapa sumber yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Dari sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut, yang paling dominan memberikan kontribusi terbesar dalam struktur PAD adalah pendapatan yang berasal dari hasil pajak daerah, dan Pajak Kendaran Bermotor (PKB) menyumbang 25.3% dari keseluruhan PAD (Hardjati, 2008). Dengan membayar PKB setiap tahunnya, maka secara tidak langsung telah menyumbangkan biaya untuk pemeliharaan jalan Surabaya. Akan tetapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah hanya mengatur paling sedikit 10 persen dari pajak atas kendaraan bermotor untuk pemeliharaan jalan atau transportasi umum (Kompas Online, 2010). Dari peraturan tersebut, kebijakan sistem transportasi hanya dari sisi pajak daerah, dan belum adanya alokasi PAD untuk kebijakan untuk lingkungan hidup.

Dengan berbagai macam kondisi akibat peningkatan jumlah kendaraan bermotor yang terjadi di Kota Surabaya, maka sistem transportasi di Kota Surabaya harus didukung oleh peran nyata pemerintah kota dalam menetapkan kebijakan sistem transportasi berkelanjutan yang sesuai dengan perubahan dan tuntutan di masa mendatang dimana harus memperhatikan dampak Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan lingkungan.

Tumbuhnya pusat-pusat kegiatan baru menyebabkan tingginya bangkitan/tarikan perjalanan. Semakin tinggi mobilitas masyarakat dalam menggunakan kendaraan bermotor maka semakin tinggi pula intensitas kebisingan, getaran, dan polusi udara yang dihasilkan gas buang kendaraan bermotor. Polusi udara ini dapat membahayakan kesehatan, lingkungan dan menimbulkan pemanasan global.

Permasalahan lain semakin kompleks dengan bertambahnya jumlah penduduk yang semakin meningkat, jumlah kendaraan bermotor bertambah melebihi kapasitas jalan, dan perilaku masyarakat yang masih mengabaikan peraturan berlalu lintas di jalan raya. Kegagalan sistem transportasi mengganggu perkembangan suatu wilayah/kota dan mempengaruhi efisiensi ekonomi perkotaan, bahkan kerugian lainnya. Isu-isu ketidaksepadanan misalnya, dapat berakibat pada masalah sosial, kemiskinan (*urban/rural poverty*) dan kecemburuan sosial.

Kemiskinan telah menjerat kelompok masyarakat berpenghasilan rendah akibat dari sistem transportasi yang tidak

mampu melindungi mereka. Sistem transportasi merupakan elemen dasar infrastruktur yang berpengaruh pada pola pengembangan perkotaan.

Pengembangan transportasi dan tata guna lahan memainkan peranan penting dalam kebijakan dan program pemerintah. Pengembangan infrastruktur dalam sektor transportasi pada akhirnya menimbulkan biaya tinggi. Keterlibatan masyarakat dalam pembenahan atau restrukturisasi sektor transportasi menjadi hal yang mendesak.

Surabaya dengan luas wilayah 326,36 km² dan jumlah penduduk 2.599.796 jiwa, ($\pm 7,4\%$ dari total penduduk Jawa Timur), dengan kekuatan ekonomi yang dimilikinya menjadikan kota ini mempunyai peran yang cukup strategis dan diperhitungkan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan Propinsi Jawa Timur. Surabaya sebagai kota budaya, pendidikan, pariwisata, maritim, industri dan perdagangan terus mengalami perkembangan pesat.

Kekuatan ekonomi dan segala aktifitas ekonomi yang ada, merupakan salah satu penggerak utama ekonomi Jawa Timur (Anonim, 2004). Transportasi Surabaya berkembang seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk, meningkatnya kesempatan kerja, dan meningkatnya tingkat pendapatan masyarakat.

3.8. Definisi Transportasi

Transportasi adalah kegiatan pemindahan penumpang dan barang dari satu tempat ke tempat lain. Dalam transportasi terdapat unsur pergerakan (*movement*), dan secara fisik terjadi perpindahan tempat atas barang atau penumpang dengan atau tanpa alat angkut ke tempat lain. Pejalan kaki adalah perpindahan orang tanpa alat angkut.

Sistem transportasi merupakan suatu bentuk keterkaitan dan keterkaitan antara penumpang, barang, prasarana dan sarana yang berinteraksi dalam rangka perpindahan orang atau barang yang tercakup dalam suatu tatanan, baik secara alami maupun buatan/rekayasa (Tamin, O.Z. 1997)

3.8.1. Peranan Transportasi Dalam Perekonomian

Dalam proses pertumbuhan ekonomi, kebutuhan transportasi terus meningkat, yang secara umum dapat dilihat dari tiga faktor berikut :

- a. Bila terjadi peningkatan produksi, maka semakin besarlah volume bahan yang diangkut untuk memenuhi bahan baku produksi dan semakin besar pula hasil produksi yang diangkut ke konsumen.

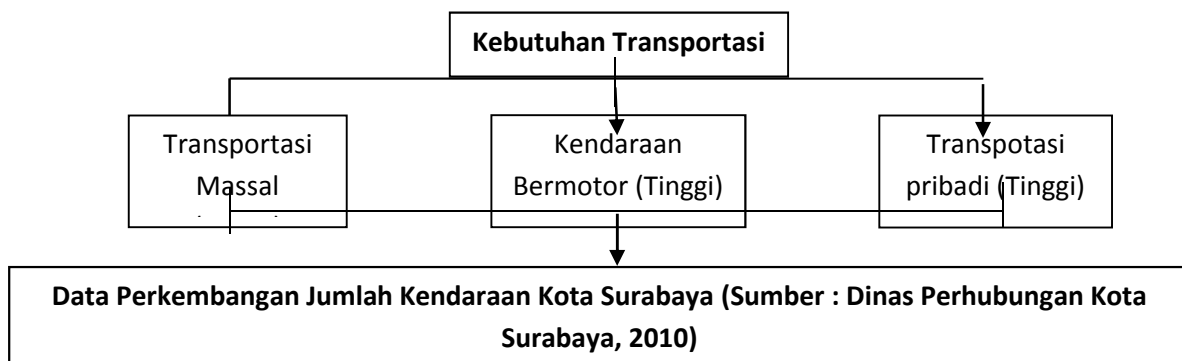
- b. Peningkatan volume produksi, mungkin sekali mengandung arti perluasan wilayah eksploitasi sumber bahan baku dan wilayah pemasaran.
- c. Peningkatan jumlah barang yang dijual akan melipatgandakan pertumbuhan kekhususan, dan peningkatan pendapatan akan menambah keragaman barang yang diminta. Dengan kata lain, peningkatan kegiatan ekonomi mengikutsertakan peningkatan mobilitas.

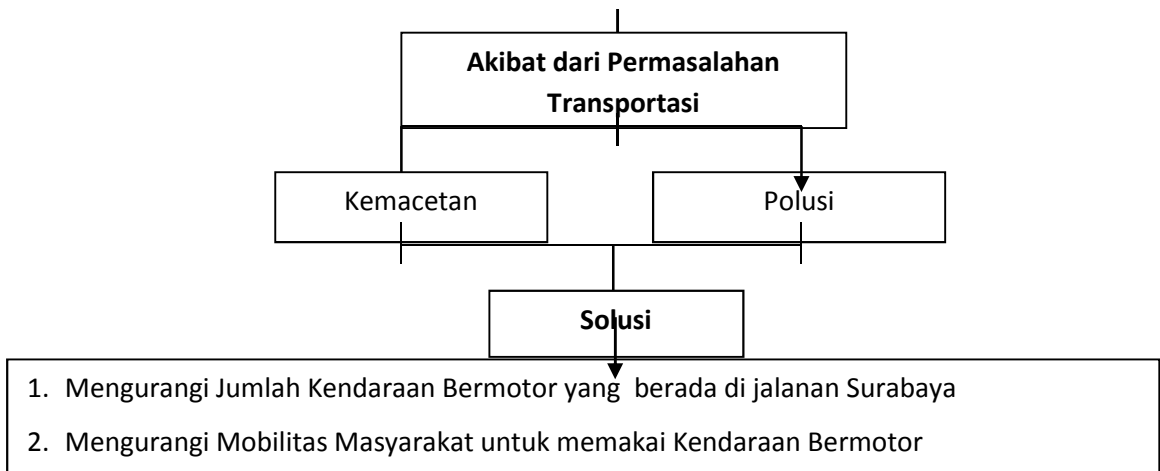
Selain dari itu, penyediaan sarana transportasi tidak sama dengan mata niaga yang lain, dimana sarana tersebut tidak dapat digunakan untuk dilayankan pada waktu dan tempat yang lain. Nilai tambah ekonomi akan dapat diperbesar manakala sistem transportasi dapat diselenggarakan secara optimum, diantaranya :

- a. Transportasi memperbesar jangkauan terhadap sumber-sumber yang dibutuhkan suatu daerah dan memungkinkan digunakan sebagai tambahan, dimana barang yang tidak bisa didapat didaerah setempat dapat menjadi tersedia.
- b. Pemakaian sumber yang lebih efisien mengakibatkan timbulnya kekhususan setiap daerah ataupun pembagian tenaga kerja yang sesuai, yang mengakibatkan penambahan jumlah barang yang dapat dikonsumsi. Berhubungan erat dengan ini ialah kemungkinan untuk mengkonsentrasikan produksi pada satu atau beberapa lokasi saja tetapi memungkinkan untuk melayani daerah pemasaran yang luas, sehingga keuntungan ekonomis dalam skala produksi dapat dimanfaatkan.
- c. Karena penyaluran barang tidak lagi terbatas pada daerah setempat saja, maka barang-barang dapat disalurkan dari sumber alternatif lain apabila sumber yang biasa dipakai tidak dapat memenuhi semua kebutuhan, ini penting apabila terjadi gangguan dalam penyaluran makanan pokok untuk kehidupan, misalnya.

(Tamin, O.Z. 1997)

3.9. Rancangan Kebutuhan Transportasi Di Kota Surabaya





Sumber : Analisis Penulis

Gambar 3.2. Kebutuhan Transportasi di Surabaya

Kemudian Cara Mengurangi Jumlah Kendaraan Bermotor di Surabaya:

- Berlakukannya Pajak Progresif untuk kepemilikan mobil lebih dari satu;
- Berlakukannya pajak yang tinggi untuk kendaraan yang usianya lebih tua dari 10 tahun;
- Batasi pertumbuhan kendaraan roda dua, dilarang melewati jalur protokol dan wajib berboncengan;
- Batasi kendaraan non plat Surabaya (non plat L) masuk Surabaya dengan mengenakan retribusi apabila masuk Surabaya;
- Bangun gedung parkir sehingga semua kendaraan bermotor dilarang parkir di Jalan Umum;
- Kenakan tarif Parkir yang tinggi;
- Perbanyak Koridor *Busway* dan tambah jumlah *Busway* Gandeng;
- Cabut izin trayek Bus, artinya cuma *Busway* yang bisa beroperasi di jalan raya;
- Untuk yang tidak dilewati *Busway*, bisa gunakan Angkot yang bisa berfungsi sebagai Feeder;
- Pertimbangkan untuk jangka panjang: segera realisasikan *Subway* dan *Monorail*.

Untuk Mengurangi Mobilitas Masyarakat untuk memakai Kendaraan Bermotor:

- Beri kemudahan dan subsidi kepada masyarakat untuk tinggal di rumah susun terutama di rumah susun yang berdekatan pusat ekonomi dan perkantoran.
- Tidak memperpanjang lagi ijin HGB rumah tinggal yang sudah habis sehingga masyarakat diarahkan untuk tinggal di rumah susun atau apartemen bagi yang mampu.
- Bangun jalur Pedestrian dengan diberi atap sehingga untuk jarak yang tidak terlalu jauh bisa dicapai dengan berjalan kaki.

3.10. Sistem Transportasi yang Cocok Untuk Kota Surabaya

Sebelum kita menganalisis sistem transportasi yang cocok untuk wilayah kota surabaya, sebaiknya kita mengetahui jaringan transpotasi umum yang sudah ada di kota surabaya meliputi bus kota, Bemo dan layanan kereta api.



Gambar 3.3

Jaringan Transportasi Umum yang Sudah Ada di Surabaya

Sumber: Bahan Diskusi RPJMD 2011-2015: Program Pengembangan Transportasi, 2009 (Presentasi MS Power Point)

Gambar 3.3 diatas terlihat sejauh ini angkutan umum yang menjadi penyedia layanan transportasi terbesar di kota surabaya yaitu bemo. Sedangkan layanan bis kota hanya tersedia 270 bus dari 20 rute pada koridor utara-selatan. Namun kereta api hanya menyediakan rute perjalanan wilayah sekeliling luar kota saja, seperti kereta api komuter yang hanya melayani rute surabaya-sidoarjo. Becak juga merupakan bagian penting dari sistem transportasi umum karena menjadi penyedia layanan transportasi di wilayah perkampungan dan perumahan setempat. Jumlah becak saat ini tidak diketahui, namun kurang lebih ada 40.000 becak beroperasi di Surabaya pada tahun 2001.



Gambar 3.4

Peningkatan Kecepatan Rata-Rata Kendaraan dibandingkan Target (2006-2008)

Bank Dunia memperkirakan perkembangan kendaraan kota pada tahun 2010 kecepatan rata-rata kendaraan di jalan raya akan kurang dari 10 km/jam dan lebih dari separuh ruas jalan utama akan beroperasi tepat pada atau melebihi kapasitas. Sebagai hasil dari peningkatan jaringan jalan primer, terutama jalan di dalam atau sekitar wilayah pusat, kondisi lalu-lintas telah meningkat dan kemacetan telah berkurang. Ini terbukti dari kecepatan rata-rata 34 km/ jam (lihat Gambar 2, diatas) yang jauh melebihi 10 km/ jam yang diperkirakan oleh Bank Dunia. Rasio Volume – Kapasitas di bawah 1.0 pada semua kecuali empat bagian dari bagian jaringan dengan tingkat kepadatan lalu-lintas paling tinggi.

Untuk mengatasi permasalahan semakin meningkatnya jumlah kendaraan di Surabaya, pemerintah hendaknya mempertimbangkan berbagai alternatif solusi permasalahan tersebut agar kebutuhan akan transportasi senantiasa tercapai, permasalahan kemacetan tidak semakin tinggi, bahkan dampak dari polusi kendaraan tidak semakin memperburuk kondisi kota. Salah satu solusi yang hendak dilaksanakan pemerintah akhir-akhir ini adalah dengan menerapkan sistem pengembangan angkutan massal (BRT), disamping untuk menekan jumlah kendaraan bermotor yang rentan macet, solusi tersebut dianggap lebih efisien penggunaannya dan tentunya lebih nyaman. Berikut merupakan perkiraan kebutuhan penumpang BRT di kota Surabaya.

Tabel 3.6

Perkiraan kebutuhan Penumpang BRT

No	Jenis Kendaraan	Penumpang/jam/arah		
		2006	2011	2016
1	Bus kota	1,523	1,981	2,727
2	Bemo	601	782	1076
3	Mobil pribadi	245	319	439
4	Motor	1,499	1,950	2,685
Total		3,868	5,032	6,928

*Sumber: Studi Kelayakan Pengembangan Angkutan Massal (BRT):
Laporan Rencana, 2006 (Presentasi MS Power Point)*

Pada Tabel 3.6 diatas dijelaskan bahwa perkiraan kebutuhan penumpang angkutan massal tahun 2011 berupa bus kota mencapai 1,981 penumpang per jamnya, kemudian meningkat pada perkiraan tahun 2016 sebesar 2,727 penumpang per jam. Adapun perkiraan penumpang angkutan bemo pada tahun 2011 mencapai 782 penumpang per jam dan meningkat pada tahun 2016 sebesar 1076 penumpang per jam. Penumpang mobil pribadi diprediksi pada tahun 2011 mencapai 319 penumpang per jam dan akan meningkat pada tahun 2016 yaitu sebesar 439 penumpang per jam. Sedangkan kendaraan bermotor perkiraan penumpang mencapai 1,950 penumpang per jam dan akan terus meningkat pada tahun 2016 sebesar 2,685 penumpang per jam. Dapat kita bayangkan perkiraan kebutuhan akan angkutan massal semakin tinggi, seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk kota surabaya yang semakin meningkat, adanya faktor urbanisasi menjadikan kota semakin padat penduduk. Perkiraan Penumpang kendaraan bus kota cenderung lebih tinggi daripada penumpang kendaraan jenis lainnya, sehingga hal tersebut menjadikan sebuah solusi dibuatnya bus penumpang seperti transjakarta yang nyaman, namun tentunya hal dilakukan dengan terus membatasi pengguna kendaraan bermotor seperti menerapkan sistem parkir yang mahal.

Yang perlu dipertimbangkan:

1. Rancangan kebutuhan transportasi kota surabaya, di mulai dari semakin tingginya tingkat kebutuhan transportasi, permasalahan tersebut menjadikan kota surabaya semakin macet dan polusi, solusi untuk permasalahan tersebut yaitu mengurangi jumlah kendaraan bermotor yang berada di jalanan Surabaya dan mengurangi mobilitas masyarakat untuk memakai Kendaraan Bermotor.
2. Sistem transpotasi yang cocok dikota Surabaya yaitu dengan menerapkan sistem transportasi massal karena dianggap mengurangi polusi dan menekan jumlah kendaraan bermotor.
3. Perkembangan jumlah kendaraan roda 2 maupun roda 4 semakin meningkat dari tahun ketahun.

4. Pemerintah hendaknya mempercepat proses perbaikan dalam transportasi agar kondisi kemacetan dan polusi segera terselesaikan.
5. Adanya kesadaran bagi masyarakat dengan tidak terus memakai kendaraan yang rentan polusi.
6. *Transport cost* secara langsung berpengaruh terhadap geliat perekonomian, untuk menghindari pembengkakan akan *transport cost*, pemerintah hendaknya membangun sarana transportasi yang efisien, nyaman dan aman

Untuk daerah perkotaan, masalah transportasi yang terjadi adalah bagaimana memenuhi permintaan jumlah perjalanan yang semakin meningkat, tanpa menimbulkan kemacetan arus lalu lintas di jalan raya. Masalahnya tidak hanya pada kemacetan lalu lintas, tetapi juga pada perencanaan sistem transportasi. Kenyamanan, keamanan, *privacy*, fleksibilitas pergerakan dan prestise merupakan faktor-faktor utama yang menyebabkan kendaraan pribadi tetap memiliki keunggulan sebagai moda transportasi, khususnya di daerah *urban*. Dewasa ini aktifitas kehidupan manusia semakin lama semakin kompleks dan beragam serta arus globalisasi yang semakin pesat, maka alat atau teknik transportasi juga semakin berkembang ke arah modernisasi dan sangat kompleks.

Sebagian besar pengguna jalan adalah para pengendara kendaraan bermotor khususnya kendaraan pribadi, penggunaan kendaraan bermotor akan jauh lebih tidak efisien daripada pejalan kaki ataupun pengguna kendaraan umum. Untuk membangun sistem transportasi publik berkelanjutan perlu adanya revitalisasi dalam semua aspek yang berkaitan dengan transportasi publik. Pemerintah kota berperan penting dalam membuat perencanaan dan implementasi kebijakan transportasi publik. Berbagai kebijakan yang mempengaruhi masalah transportasi harus diharmonisasikan, sehingga keduanya dapat berjalan seiring.

BAB IV

Kebijakan dan Strategi Pembangunan Pemukiman Prasarana Wilayah Daerah

4. Pendahuluan

Evaluasi kinerja lingkup permukiman prasarana wilayah terdiri dari bidang energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, jalan dan transportasi darat, transportasi laut, transportasi udara, perkeretaapian, sumber daya air, perumahan dan permukiman. Evaluasi kinerja ini dilakukan dengan analisis profil, analisis biaya-manfaat-dampak (*cost-benefit-impact analysis*) dan analisis pemetaan potensi, kendala, permasalahan dan solusi. Analisis profil untuk melihat gambaran permukiman prasarana wilayah. Gambaran tersebut berupa karakteristik, kondisi dan keadaan permukiman prasarana wilayah. Analisis biaya-manfaat-dampak untuk melihat biaya dalam pengadaan permukiman prasarana wilayah serta manfaat dan dampak dengan adanya pengadaan tersebut. Analisis pemetaan potensi, kendala, permasalahan dan solusi untuk memetakan potensi, kendala, permasalahan dan solusi dari masing-masing permukiman prasarana wilayah tersebut.

Dengan analisis-analisis tersebut dapat dilakukan strategi dan arah kebijakan dalam program-program dan kegiatan-kegiatan permukiman prasarana wilayah tersebut. Selain itu, dengan analisis tersebut dapat dilakukan langkah lebih lanjut terkait dengan evaluasi permukiman prasarana wilayah sehingga kinerja dari permukiman prasarana wilayah dapat direalisasikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Di samping itu, dengan analisis-analisis tersebut dapat diketahui penyebab dari keberhasilan dan kegagalan kinerja masing-masing dari permukiman prasarana wilayah. Adanya keberhasilan dapat dijadikan contoh bagi pengadaan infrastruktur terkait dengan permukiman prasarana wilayah. Untuk kegagalan

dapat dicari penyebab kegagalan tersebut sehingga dapat ditanggulangi serta diproyeksikan pada keberhasilan selanjutnya. Dengan adanya kinerja tersebut dapat dibuat indikator-indikator kinerja yang menunjang dan menstimulus keberhasilan atau ketercapaian pembangunan permukiman prasarana wilayah. Siklus indikator kinerja, kinerja, program-program dan kegiatan-kegiatan serta strategi-strategi dan kebijakan-kebijakan tersebut merupakan suatu siklus siklus yang berkelanjutan dalam perbaikan keluaran (*outputs*), capaian (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impact*).

4.1. Analisis Profil Permukiman Prasarana Wilayah

Analisis profil permukiman prasarana wilayah merupakan analisis gambaran umum yang memuat peta suatu infrastruktur bidang energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, jalan dan transportasi darat, transportasi laut, transportasi udara, perkeretapiannya, sumber daya air, perumahan dan permukiman dengan menggambarkan kondisi sebenarnya yang pada umumnya dituangkan dalam bentuk data-data, baik bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Dengan data-data bersifat kualitatif dan kuantitatif tersebut akan didapatkan deskripsi dan kinerja infrastruktur tersebut.

4.1.1. Profil Infrastruktur Bidang Energi

Pengembangan sistem jaringan energi di Jawa Timur dimaksudkan untuk menunjang penyediaan dan pemenuhan energi, antara lain untuk kegiatan permukiman, produksi, jasa dan kegiatan sosial ekonomi lainnya. Pengembangan ini meliputi pengembangan sumber daya energi baru dan terbarukan serta prasarana migas. Dengan pengembangan tersebut diharapkan penyediaan dan pemenuhan energi untuk berbagai aktivitas tersebut dapat tercukupi.

4.1.1.1. Pengembangan Sumber Daya Energi yang Baru

Sumber daya energi adalah sebagian dari sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber energi dan atau energi, baik secara langsung maupun dengan proses konservasi atau transportasi. Pengembangan sumber daya energi dimaksudkan untuk menunjang penyediaan dan pemenuhan energi lainnya. Pengembangan energi baru dan terbarukan oleh Pemerintah Provinsi maupun kabupaten /kota meliputi:

1. Energi air untuk pembangkit listrik tenaga mikrohidro di Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Jember, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Malang, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Blitar, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Madiun,

- Kabupaten Magetan, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Mojokerto dan Kota Batu.
2. Energi angin di Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep, Kabupaten Tuban dan kabupaten lainnya di wilayah pesisir dan kepulauan.
 3. Energi surya di Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Kediri, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Jombang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep, Kota Kediri, Kota Blitar, Kota Malang, Kota Probolinggo, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Surabaya, Kota Madiun dan Kota Batu.
 4. Energi panas bumi di Melati dan Rejosari pada Kabupaten Pacitan, Telaga Ngebel di Kabupaten Ponorogo, Gunung Pandan di Kabupaten Madiun, Gunung Arjuno Welirang di Kabupaten Mojokerto, Cangar dan Songgoriti di Kota Batu, Tirtosari di Kabupaten Sumenep, Argopuro dan Tiris – Gunung Lamongan di Kabupaten Probolinggo dan Belawan – Ijen di Kabupaten Bondowoso.
 5. Energi gelombang laut di Kabupaten Pacitan, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Blitar, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Tuban, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan dan Kabupaten Sumenep.
 6. Energi biogas di Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Kediri, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Jombang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten

Sumenep, Kota Kediri, Kota Blitar, Kota Malang, Kota Probolinggo, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Surabaya, Kota Madiun dan Kota Batu.

7. Energi biomasa di Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Blitar, Kabupaten Kediri, Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Jember, Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Jombang, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Tuban, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kabupaten Bangkalan, Kabupaten Sampang, Kabupaten Pamekasan, Kabupaten Sumenep, Kota Kediri, Kota Blitar, Kota Malang, Kota Probolinggo, Kota Pasuruan, Kota Mojokerto, Kota Madiun, Kota Batu dan Kota Surabaya.

Disamping pengembangan energi baru dan terbarukan di wilayah Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga terdapat potensi energi meliputi potensi energi air, energi angin, energi biogas, energi biomassa yang tersebar di beberapa kota/kabupaten.

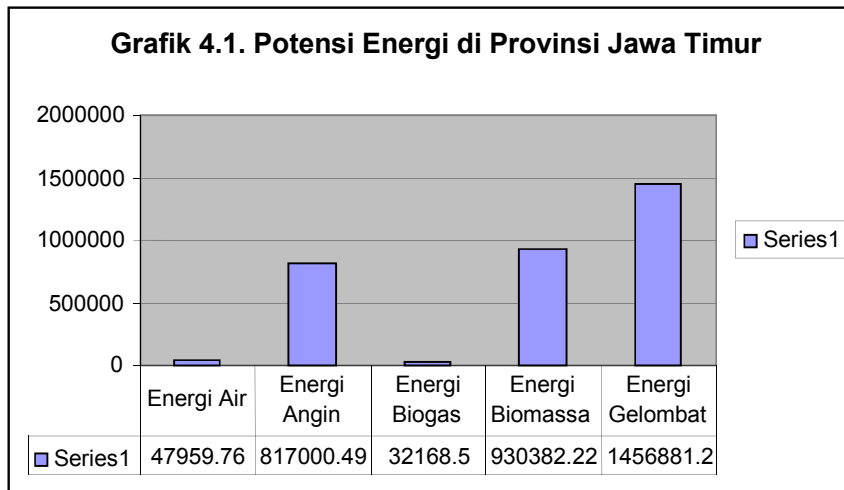
Tabel 4.1.
Potensi Energi Di Wilayah Kota/Kabupaten Provinsi Jawa Timur

No	Kabupaten/Kota	Potensi Energi				
		Air (KW)	Angin (KW)	Biogas (MWh/hari)	Biomassa (MWh/tahun)	Gelombang Laut (KW)
1	Kab. Pacitan	-	7.615,19	488,99	15.612,18	99.068,03
2	Kab. Ponorogo	-	-	1.250,21	28.294,37	-
3	Kab. Trenggalek	705,21	6.516,21	447,60	13.852,54	105.965,15
4	Kab. Tulungagung	39.096,61	5.783,89	992,55	25.189,36	53.296,08
5	Kab. Blitar	17,15	8.704,96	2.384,16	30.105,82	57.058,16
6	Kab. Kediri	-	-	1.186,80	39.263,10	-
7	Kab. Malang	42,48	7.141,40	2.016,51	48.945,98	108.473,2
8	Kab. Lumajang	2.000,02	6.462,70	1.182,33	41.618,99	59.566,22
9	Kab. Jember	3.119,26	4.058,39	1.827,91	67.750,96	126.656,57
10	Kab. Banyuwangi	2.941,23	13.759,60	1.148,45	66.174,01	168.039,42
11	Kab. Bondowoso	-	-	932,01	27.428,69	-
12	Kab. Situbondo	-	-	923,40	20.329,30	-
13	Kab. Probolinggo	-	-	698,53	25.660,62	-
14	Kab. Pasuruan	-	-	1.155,58	41.736,30	-
15	Kab. Sidoarjo	-	-	425,28	17.389,08	-
16	Kab. Mojokerto	-	-	665,28	25.703,68	-
17	Kab. Jombang	-	-	1.925,33	38.242,69	-
18	Kab. Nganjuk	-	-	1.132,35	32.465,23	-

19	Kab. Madiun	-	-	430,35	33.779,32	-
20	Kab. Magetan	-	-	614,17	20.561,61	-
21	Kab. Ngawi	-	-	856,28	47.690,80	-
22	Kab. Bojonegoro	-	-	1.081,64	47.477,51	-
23	Kab. Tuban	-	-	1.322,53	30.437,39	65.612,54
24	Kab. Lamongan	-	-	613,47	50.171,61	-
25	Kab. Gresik	-	-	685,13	22.669,95	-
26	Kab. Bangkalan	-	683,89	1.045,51	18.741,78	153.286,47
27	Kab. Sampang	-	490.650,68	1.227,25	14.066,67	153.286,47
28	Kab. Pamekasan	-	260.868,15	788,38	9.512,48	153.286,47
29	Kab. Sumenep	37,40	4.755,43	1.675,20	21.125,82	153.286,47
30	Kota Kediri	-	-	100,23	1.433,54	-
31	Kota Blitar	-	-	70,86	625,56	-
32	Kota Malang	-	-	156,99	1.587,16	-
33	Kota Probolinggo	-	-	84,84	964,19	-
34	Kota Pasuruan	-	-	44,35	1.219,90	-
35	Kota Mojokerto	-	-	24,35	362,39	-
36	Kota Madiun	-	-	37,30	1.350,86	-
37	Kota Surabaya	-	-	442,40	655,92	-
38	Kota Batu	-	-	111,00	454,86	-
	JUMLAH	47.959,76	817.000,49	32.168,50	930.382,22	1.456.881,21

Sumber: Data Dinas ESDM (2011)

Potensi energi air sebesar 47.959,76 KW yang tersebar di 8 kabupaten, energi angin sebesar 817.000,49 KW yang tersebar di 12 kabupaten, energi biogas sebesar 32.168,50 MWh/hari dan energi biomassa sebesar 930.382,22 yang tersebar pada seluruh kota/kabupaten di Provinsi Jawa Timur dan energi gelombang laut sebesar 1.456.881,21 yang tersebar di 13 kabupaten. Ini menunjukkan bahwa kabupaten-kabupaten di Provinsi Jawa Timur kaya akan potensi energi, sedangkan kota-kota di Provinsi Jawa Timur hanya mempunyai 2 potensi energi, yaitu energi biogas dan energi biomassa.



Dengan adanya potensi-potensi energi tersebut, dilakukan beberapa terobosan sebagai berikut:

1. Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH).
2. Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS).
3. Pembangunan biogas limbah manusia di beberapa pondok pesantren.
4. Pembangunan alat pengering tenaga surya untuk pengrajin dan usaha kecil.

Adapun indikator kinerja kegiatan infrastruktur bidang energi di Provinsi Jawa Timur dapat ditunjukkan pada tabel berikut ini.

Tabel 4.2.
Indikator Kinerja Kegiatan Infrastruktur Bidang Energi di
Propinsi Jawa Timur

SASARAN	INDIKATOR KINERJA	TARGET 2009	2009	2010
Meningkatnya Sektor Industri pertambangan	1 Pertumbuhan Industri pertambangan - Jml potensi tambang skala besar yg dieksploitasi (%) - Jml potensi tambang skala besar yg dieksploitasi (%)		2/3 7/47	2/3 7/47
Meningkatnya ketertiban usaha pertambangan dan	1 . Meningkatkan data Wilayah Rentan gerakan tanah di Jawa Timur	4 Kab	2 Kab	2 Kab

upaya antisipasi bencana alam					
	2	jumlah lokasi yang berhasil ditertibkan (%)	8 lokasi	6	8
Meningkatnya pemanfaatan ESDM.	1	% desa / dusun yang berlistrik khususnya desa terpencil	20 Desa	14 Desa	18 Desa
	2	Tersedianya data dan potensi air tanah di wilayah Kabupaten/Kota dan daerah sulit air di Jawa Timur. (%)	6 Kab.	8 Kab	8 Kab

Sumber : Dinas Energi Dan Sumber Daya Mineral (2011)

Jumlah potensi tambang skala besar besar yang dieksploitasi dan wilayah rentan gerakan tanah serta kesediaan data dan potensi air tanah di wilayah kabupaten/kota tidak mengalami perubahan dari tahun 2009 ke tahun 2010. Untuk jumlah lokasi yang berhasil diterbitkan terdapat peningkatan dari 6 lokasi pada tahun 2009 menjadi 8 lokasi pada tahun 2010. Begitu pula, pada desa/dusun yang berlistrik khususnya desa terpencil mengalami peningkatan dari 14 desa pada tahun 2009 menjadi 18 desa pada tahun 2010.

4.1.2. Profil Infrastruktur Bidang Ketenagalistrikan

Persebaran lokasi pengembangan sistem transmisi ketenagalistrikan, maka rencana pengembangan sistem transmisi di Jawa Timur meliputi:

1. Pengembangan sistem penyaluran 500 kV.
2. Program penambahan trafo IBT 500 MVA 500/150 kv di Kediri dan Paiton.
3. Pembangunan GITET baru berikut transmisi terkait sistem Jawa Bali di Surabaya Selatan, Ngimbang, Kebonagung, Ngoro.
4. Pembangunan Transmisi 500 kV baru terkait dengan proyek pembangkit Paiton – Grati Sirkuit 3.
5. Pembangunan transmisi 500 kV Paiton – Kapal termasuk *overhead line* 500 Kv menyeberangi selat Bali sebagai solusi jangka panjang pasokan listrik ke pulau Bali.
6. Pengembangan sistem penyaluran 150 kV.
7. Pembangunan Gardu Induk baru dan program penambahan trafo distribusi 150/20 kV dalam rangka memenuhi pertumbuhan kebutuhan listrik mengenai *capacity balance* gardu induk,

sedangkan penambahan trafo distribusi 70/20 kV merupakan program relokasi trafo dari Jawa Barat ke Jawa Timur.

8. Pembangunan transmisi baru 150 kV terkait dengan proyek pembangkit PLTU, percepatan PLTU IPP dan PLTP IPP.
9. Perkuatan transmisi 150 kV eksiting di lokasi tersebar di sistem Jawa Bali dalam rangka memenuhi kriteria keandalan.

Dengan pengembangan sistem transmisi di Jawa Timur akan mendorong pertumbuhan konsumsi listrik dimana pada tahun 2009 pertumbuhan konsumsi listrik sebesar 7% dan pada tahun 2010 mengalami peningkatan pertumbuhan menjadi 9,2%.

Tabel 4.3.
Indikator Pertumbuhan Konsumsi Listrik Tahun 2009 - 2010

Sasaran	Indikator	Realisasi	
		2009	2010
- Meningkatnya pertumbuhan konsumsi listrik	- Ketersediaan kebutuhan listrik pada masyarakat	7%	9,2%

Sumber: Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral (2011)

Untuk sumber penerangan utama pada masyarakat berupa listrik yang bersumber dari PLN dan non PLN, petromak/aladin, pelita/sentir/obor dan lainnya.

Tabel 4.4.
Persentase Rumahtangga Menurut Sumber Penerangan Utama Tahun 2009 - 2010

Sumber penerangan utama	2009	2010
Listrik PLN & non PLN	98,78%	98,94%
Petromak/aladin	0,34%	0,29%
Pelita/sentir/obor	0,73%	0,62%
Lainnya	0,15%	0,15%

Sumber : BPS Jawa Timur (2011)

Sumber penerangan utama yang mengalami peningkatan adalah listrik PLN dan non PLN dari 98,78% pada tahun 2009 menjadi 98,94% pada tahun 2010 atau sebesar 0,16%. Ini menunjukkan kinerja ketenagalistrikan mengalami peningkatan, selain itu juga menunjukkan adanya peningkatan pemerataan penggunaan sumber penerangan listrik PLN dan non PLN. Untuk sumber penerangan petromak/aladin, pelita/sentir/obor mengalami penurunan masing-masing sebesar 0,05% dan 0,09% dari tahun 2009 ke tahun 2010.

Untuk sumber penerangan lainnya tidak mengalami penurunan maupun kenaikan dari tahun 2009 ke tahun 2010.

Permintaan daya listrik dari waktu ke waktu terus menunjukkan kenaikan, sehingga diperlukan adanya jaminan pemenuhan ketersediaan energi dalam kapasitas memadai. Ketersediaan daya listrik ditunjukkan oleh seberapa besar kemampuan dalam membangkitkan energi listrik dan pendistribusiannya di Jawa Timur, yang meliputi daya/kapasitas terpasang dan besarnya kebutuhan listrik). Kapasitas terpasang di Jawa Timur tahun 2010 adalah sebesar 14,794 MWh, sedangkan kebutuhan listrik adalah sebesar 20,934 MWh. Dengan demikian, rasio ketersediaan listrik adalah sebesar 70,67%, yang berarti bahwa hampir 71% kebutuhan listrik sudah dikonsumsi oleh berbagai pihak, baik rumah tangga, swasta, perusahaan, instansi dan lembaga lainnya.

Tabel 4.5.
Kapasitas Terpasang dan Kebutuhan Listrik
Tahun 2010

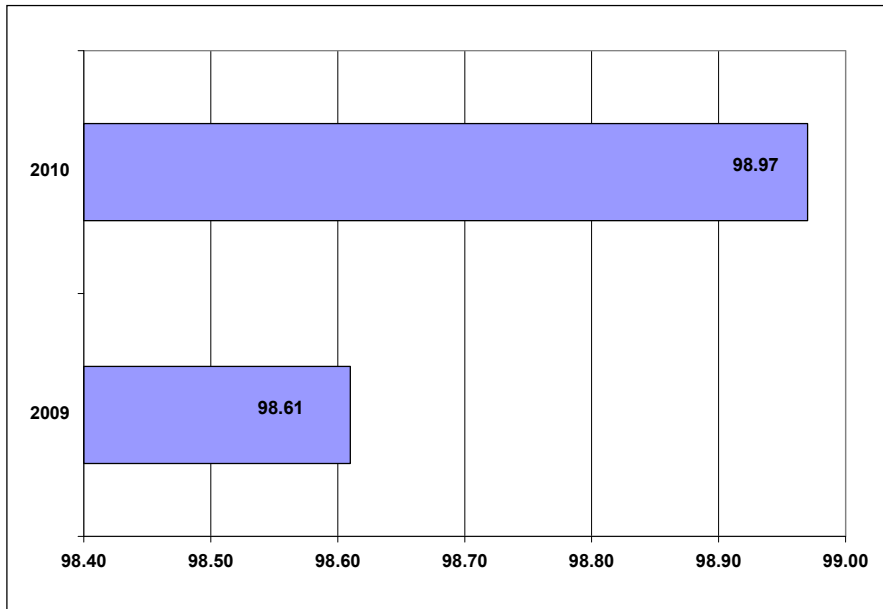
	Kapasitas Terpasang	Kebutuhan Listrik	Rasio Ketersediaan
Kemampuan Energi Listrik	14,794 MWh	20,934 MWh	70,67%

Sumber: BPS Jawa Timur (2011)

Ini menunjukkan bahwa perlu adanya peningkatan kapasitas terpasang, hal ini dikarenakan kebutuhan listrik akan meningkat dari tahun ke tahun. Dengan demikian peningkatan kapasitas terpasang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan listrik yang dikonsumsi.

Untuk persentase rumah tangga menurut sumber penerangan utama dapat ditunjukkan pada grafik 4.2. sebagai berikut ini.

Grafik 4.2.
Persentase Rumah Tangga Menurut Sumber Penerangan
Utama Tahun 2009-2010 (%)



Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, 2011

Dari segi penggunaan, data tahun 2010 menunjukkan bahwa secara umum penggunaan listrik baik PLN maupun non PLN di seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Timur sudah hampir merata dan menunjukkan kenaikan setiap tahun. Persentase pengguna listrik PLN dan non PLN pada tahun 2009 sebesar 98,61%, kemudian tahun 2010 meningkat menjadi 98,97%. Dari persentase tersebut, jika diperinci pengguna listrik PLN sebesar 97,38% dan non PLN 59,00%.

Meski jumlahnya tidak terlalu besar, beberapa daerah di Jawa Timur belum sepenuhnya terjangkau PLN, sehingga masih menggunakan sumber penerangan dari lampu petromaks/aladin, pelita, obor dan sebagainya. Beberapa daerah dimaksud antara lain kabupaten Sumenep (7,03%), Bangkalan (4,88%), Pacitan (3,69%) dan Bondowoso (3,49%).

4.1.3. Profil Infrastruktur Bidang Pos dan Telematika

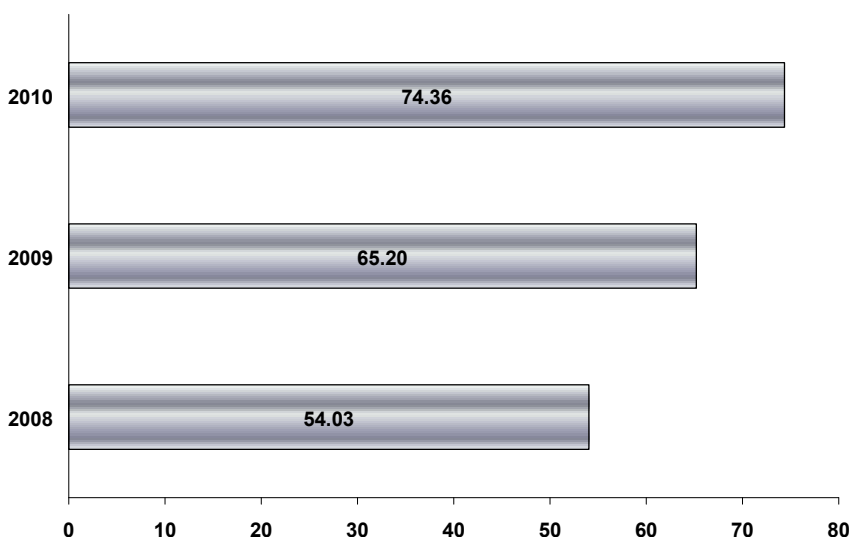
4.1.3.1. Rencana Sistem Jaringan Telekomunikasi

Rencana pengembangan prasarana telekomunikasi diarahkan pada peningkatan jangkauan pelayanan dan kemudahan mendapatkannya. Dalam hal ini, penyediaan tower *Base Transceiver Station* (BTS) sangat penting menjangkau ke pelosok perdesaan sebagai prasarana pendukung. Sistem jaringan telekomunikasi yang dikembangkan meliputi jaringan terestrial dan jaringan satelit. Adapun sistem jaringan terestrial terdiri dari jaringan kabel dan

nirkabel atau BTS yang melayani seluruh wilayah di Jawa Timur. Sistem jaringan satelit dikembangkan untuk melayani wilayah-wilayah terpencil, baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan khusus.

Persentase penduduk yang menggunakan telepon dan handphone atau telepon selular mengalami pertumbuhan paling sedikit hampir 10% setiap tahunnya. Dalam tahun 2010, persentase penduduk Jawa Timur yang menggunakan telepon atau telepon selular mencapai 74,36%. Sementara pada tahun 2008 tercatat hanya 54,03% penduduk yang menggunakan alat komunikasi telepon atau HP dan pada tahun 2009 sebesar 65,20%.

Grafik 4.3.
Persentase Penduduk Menurut Penggunaan
Telepon dan Handphone Tahun 2009-2010 (%)



4.1.4. Profil Infrastruktur Bidang Jalan dan Transportasi Darat

Pengelompokkan jalan berdasarkan sistem jaringan jalan terdiri atas sistem jaringan jalan primer dan sistem jaringan jalan sekunder. Sistem jaringan jalan primer merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk pengembangan semua wilayah di tingkat nasional dengan menghubungkan semua simpul jasa distribusi yang berwujud pusat-pusat kegiatan. Sistem jaringan jalan sekunder merupakan sistem jaringan jalan dengan peranan pelayanan distribusi barang dan jasa untuk masyarakat di dalam kawasan perkotaan.

4.1.4.1. Jaringan Jalan Bebas Hambatan

Pengembangan jaringan jalan bebas hambatan dilakukan untuk:

1. Memperlancar lalu lintas di daerah yang telah berkembang;
2. Meningkatkan hasil guna dan daya guna pelayanan distribusi barang dan jasa guna menunjang peningkatan pertumbuhan ekonomi;
3. Meringankan beban pendanaan pemerintah dalam hal pengadaan jalan melalui partisipasi pengguna jalan; dan
4. Meningkatkan pemerataan hasil pembangunan dan keadilan.

Rencana pengembangan jaringan jalan bebas hambatan di wilayah Propinsi Jawa Timur diarahkan pada ruas-ruas jalan sebagai berikut:

1. Solo – Mantingan.
2. Mantingan – Ngawi.
3. Ngawi – Kertosono.

4. Kertosono – Mojokerto.
5. Mojokerto – Surabaya.
6. Waru (Aloha) – Wonokromo – Tanjung Perak.
7. Bandara Juanda – Tanjung Perak.
8. Gempol – Pandaan.
9. Pandaan – Malang.
10. Gempol – Pasuruan.
11. Pasuruan – Probolinggo.
12. Probolinggo – Banyuwangi.
13. Gresik – Tuban.
14. Demak – Tuban.
15. Porong – Gempol (relokasi).

Terkait dengan bencana lumpur LAPINDO di Kabupaten Sidoarjo, maka direncanakan pembangunan baru jalan bebas hambatan yang menggantikan fungsi jalan bebas hambatan Porong – Gempol dengan luas lahan 1.066.688,132 m² meliputi:

1. Kabupaten Sidoarjo dengan luas 820.515,846 m² mencakup Kecamatan Tanggulangin meliputi Desa Kludan, Kali Sampurno dan Ketapang, Kecamatan Porong meliputi Desa Wunut, Pamotan, Kesambi, Juwet Kenongo, Kedung Solo dan Kebonagung.
2. Kabupaten Pasuruan dengan luas 246.152,286 m² mencakup Kecamatan Gempol meliputi Desa Cara, Gempol dan Legok.

Perkembangan pembangunan jalan tol di Jawa Timur terkait dengan ruas jalan tol, investor pelaksana, status jalan tol, panjang jalan tol, biaya tanah, biaya investasi serta perkembangan tanah dan konstruksi.

Tabel 4.6.
Perkembangan Pembangunan Jalan Tol
di Jawa Timur Tahun 2010

No	Ruas/Investor/Status	Perkiraan			Progress (%)	
		Panjang (Km)	Biaya Tanah (Rp. Milyar)	Bi. Investasi (Rp. Milyar)	Tanah	Konstruksi
1	Solo-Mantingan-Ngawi PT Solo Ngawi Jaya Persiapan PPJT	90,10	823,60	4.464,94	24,11	
2	Ngawi – Kertosono PT Ngawi Kertosono Jaya Persiapan PPJT	87,02	565,10	3.631,67	19,80	
3	Kertosono – Mojokerto PT Marga Hanurata Intrinsic TTD PPJT 30 Juni 2006	40,50	191,31	2.211,72	Seksi I: 100 Seksi II: 46,64 Seksi III: - Seksi IV: 3,31 Keseluruhan: 63,82	Seksi I: 33,56 Keseluruhan: 12,18
4	Surabaya – Mojokerto PT Marga Nujyasumo Agung TTD PPJT 06 April 2006	36,27	400	2.952,61	Seksi IA: 72,5 Seksi IB: 6,8 Seksi II: 39,8 Seksi III: 56,2 Seksi IV: 46,1 Keseluruhan: 49,0	Seksi I: 44 Keseluruhan: 8
5	Relokasi Porong – Gempol PT Jasa Marga	11,70	APBN	1.500	90,10	
6.	Gempol _ Pasuruan	33,75	220	1.800	1,51	

	PT Transmarga Jatim Pasuruan TTD PPJT 29 April 2006					
7	Pasuruan – Probolinggo PT Trans Jawa Paspro Jalan Tol TTD PPJT 25 Juni 2007	45,32	149,96	3.314,60		
8	Probolinggo – Banyuwangi Studi Kelayakan	170,36	683,5	8.000		
9	Gempol – Pandaan PT Margabumi Adhikarya TTD PPJT 19 Des 2006	13,61	166,00	826,00	78,56	
10	Waru – Wonokromo –T. Perak PT Margaraya Jawa Tol TTD PPJT 19 Juli 2007	17,72	1.295,00	6.491,33		
11	Pandaan – Malang Persiapan Tender	37,62	293,2	2529,72		
12	Bandara Juanda – T. Perak Studi Kelayakan	23	728,63	5.030		

Sumber: Dinas PU Bina Marga (2011)

Perkembangan pembangunan jalan tol di Jawa Timur dalam tahap persiapan PPJT adalah Jalan Tol Solo – Mantingan – Ngawi dan Ngawi – Kertosono. Untuk tahap TTD PPJT adalah Jalan Tol Kertosono – Mojokerto, Surabaya – Mojokerto, Gempol – Pasuruan, Pasuruan – Probolinggo, Gempol – Pandaan dan Waru – Wonokromo – Tanjung Perak. Tahap studi kelayakan adalah Jalan Tol Probolinggo – Banyuwangi dan Bandara Juanda – Tanjung Perak. Untuk tahap persiapan tender adalah Jalan Tol Pandaan – Malang. Kendala pada pembangunan jalan pada umumnya terkait dengan pembebasan tanah. Untuk mengatasi hal tersebut dilakukan pembebasan tanah secara musyawarah mufakat. Apabila musyawarah mufakat tidak tercapai, maka ganti rugi diatur sesuai Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada pasal 13 yang berbunyi “Bentuk ganti rugi dapat berupa: a. Uang; dan /atau; b. Tanah pengganti; dan / atau; c. Pemukiman kembali; dan / atau; d. Gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c; e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Adapun dasar perhitungan besarnya ganti rugi didasarkan atas Pasal 15 ayat (1) Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) atau nilai nyata/sebenarnya dengan memperhatikan NJOP tahun berjalan berdasarkan penilaian Lembaga/Tim Penilai Harga Tanah yang ditunjuk oleh panitia. Penggantian ganti rugi tanah tersebut tidak hanya terkait dengan pembangunan jalan tol, tetapi juga dengan fasilitas umum lainnya seperti yang tercantum dalam pasal 5 ayat a. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi; b. waduk, bendungan, bendungan irigasi, bangunan pengairan lainnya; c. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal; d. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar dan lain-lain bencana; e. tempat pembuangan sampah; f. cagar alam dan cagar budaya; g. Pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

4.1.4.2. Jaringan Jalan Arteri Primer

Jalan arteri primer menghubungkan secara berdaya guna antar Pusat Kegiatan Nasional (PKN) atau antara PKN dengan Pusat Kegiatan Wilayah (PKW). Pada umumnya perkembangan jalan arteri primer di wilayah Jawa Timur sudah tertata baik, tertata sesuai dengan hirarki dan tingkat perkembangan wilayah, arahan struktur wilayah Jawa Timur, arahan pengembangan wilayah perkotaan dan perdesaan maupun sentra-sentra perekonomian wilayah. Jalan provinsi perlu pemeliharaan dan pembangunan sebagai indikator kualitas infrastruktur daerah di bidang jalan dan transportasi darat.

Tabel 4.7.
Indikator Panjang Jalan Provinsi Jawa Timur
Tahun 2009 - 2010

Sasaran	Indikator	Realisasi	
		2009	2010
- Meningkatnya ketersediaan dan kualitas infrastruktur daerah	- Panjang jalan provinsi	37.621,09	37.966,02
	- Persentase panjang jalan Provinsi dalam kondisi baik	76,66% atau 28.840,33	64,97% atau 24.666,52

Sumber: BPS (2011)

Panjang jalan provinsi bertambah 344,94 Km atau 0,9% dari tahun 2009 dengan panjang jalan 37.621,09 menjadi 37.966,02 pada tahun 2010. Prosentase panjang jalan provinsi dalam kondisi baik berkurang 7,69% dari tahun 2009 ke tahun 2010. Untuk panjang jalan dalam kondisi baik berkurang 4.173,8 Km. Sebesar 60% telah melebihi batas umur rencana, artinya kondisi lebih dari separuh jalan provinsi yang kini kondisinya mengalami penurunan dan perlu peningkatan. Sebesar 6,8% per kilometer dari jalan provinsi di Jawa Timur atau 136,07 Km mengalami penurunan atau degradasi.

Untuk tingkat kerusakan jalan berlubang masih teratasi dengan sistem tambal, namun untuk jalan yang mengalami penurunan butuh peningkatan struktur. Hal ini dikarenakan umur jalan biasanya antara 5 – 10 tahun. Rata-rata penurunan terjadi karena faktor pemanfaatan jalan dari kendaraan yang tonasenya cukup besar dan volume kendaraan yang cukup padat yang sangat berpengaruh pada batas umur rencana. Penyebab banyaknya jalan rusak selain faktor batas umur rencana yang telah melebihi juga faktor cuaca dan teknis. Curah hujan yang besar mengakibatkan banyak jalan yang kerap terendam banjir membuat aspal mudah terkelupas. Untuk mengatasi dengan memperbaiki saluran drainase, sedangkan kerusakan akibat faktor teknis, lebih banyak karena besarnya volume kendaraan yang melintas dan beban tonase kendaraan yang juga kerap berlebihan.

Konsep pembangunan dan pemeliharaan adalah menggunakan metode preservasi. Preservasi merupakan solusi terhadap masalah meningkatnya kebutuhan pelayanan transportasi jalan yang semakin tinggi ditandai dengan meluasnya kemacetan lalu lintas jalan di perkotaan, beban lebih ke beberapa ruas jalan, meningkatnya arus barang dari kawasan produksi maupun ke pelabuhan.

Salah satu bentuk kegiatan preservasi di antaranya berupa pelebaran jalan, pelapisan badan jalan, penambalan jalan yang berlubang serta pemanfaatan ruang milik jalan. Pada tahun 2010

rasio panjang jalan per jumlah kendaraan di Jawa Timur angkanya tercatat sekitar 3,97 km untuk setiap 1000 kendaraan bermotor, lebih padat bila dibanding dengan tahun 2009 yang mencapai 4,48 km per 1000 kendaraan bermotor.

Tabel 4.8
Rasio Panjang Jalan Per Jumlah Kendaraan di Jawa Timur
Tahun 2009 – 2010

	2009	2010
Rasio Panjang Jalan Per Kendaraan	4,48 Km per 1.000 kendaraan	3,97 Km per 1.000 kendaraan

Sumber: Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Jalan

Kenaikan rasio panjang jalan per kendaraan bermotor sebesar 0,51 Km per 1.000 kendaraan bermotor dari tahun 2009 ke tahun 2010. Rasio ini mencerminkan kepadatan arus lalu lintas di Jawa timur, hal ini dikarenakan setiap 1 Km terdapat 223,21 kendaraan bermotor pada tahun 2009 dan 251,9 kendaraan bermotor pada tahun 2010. Diduga penyebabnya adalah perkembangan jumlah kendaraan bermotor yang lebih cepat bila dibandingkan dengan perkembangan panjang jalan yang ada. Selain itu, juga adanya kemudahan dalam memperoleh kendaraan bermotor dengan pembiayaan angsuran yang relatif ringan dan berjangka waktu lama. Hal ini akan menyebabkan tingkat kenyamanan dan keselamatan di jalan akan menjadi berkurang.

Untuk jembatan provinsi, banyaknya jembatan sebanyak 1.432 buah dengan panjang 15.177,80 km, kondisi baik 1.085 atau 75,77%, rusak ringan 271 atau 18,92% dan rusak berat 76 atau 5,3%. Sementara itu persentase panjang jembatan provinsi dalam kondisi baik pada tahun 2010 sepanjang 1.153,3 m atau sebesar 94,80 % dari panjang jalan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur sepanjang 1.216,00 m. Pada tahun 2009 persentase panjang jalan provinsi kondisi baik sebesar 92,87 % atau 1.129,30 m dari 1.216,00 m sehingga terdapat peningkatan sepanjang 24 m atau sebesar 2,21 %.

Tabel 4.9.
Indikator Panjang Jembatan Provinsi Jawa Timur
Tahun 2009 - 2010

Sasaran	Indikator	Realisasi
----------------	------------------	------------------

		2009	2010
- Meningkatnya ketersediaan dan kualitas infrastruktur daerah	- Persentase panjang jembatan Provinsi.	1.129,3 m atau 92,87%	1.153,3 m atau 94,8%

Sumber: Dinas PU Bina Marga

Terkait dengan bencana lumpur LAPINDO di Kabupaten Sidoarjo, maka direncanakan pembangunan baru jalan arteri yang menggantikan fungsi jalan arteri Surabaya-Sidoarjo-Gempol-Pasuruan. Apabila pembangunan jalan arteri tersebut terlalu lama untuk direalisasikan, maka yang dapat dilakukan yaitu meningkatkan kelas jalan alternatif yang menghubungkan Surabaya – Pasuruan, yaitu jalan arteri yang melewati Waru-Taman-Bypass Krian-Tarik-Mojokerto-Ngoro-Japanan. Adapun pembangunan jalan baru arteri tersebut membutuhkan lahan 123, 77 Hektar dimana kesepakatan untuk pelepasan hak sudah mencapai 78,77%, kontruksi yang dilakukan sudah mencapai 56,77% serta rencana untuk dibuka dan dioperasikan tahun 2011.

4.1.4.3. Jaringan Jalan Kolektor Primer

Jalan kolektor primer merupakan jalan penghubung antar PKW dan antara PKW dengan Pusat Kegiatan Lokal. Pembangunan jalan kolektor primer terdiri dari Pembangunan Jalan Lingkar Barat Surabaya, Pembangunan Fly Over Pasar Kembang dan Pembangunan MERR II C.

Tabel 4.10.
Pembangunan Jalan Kolektor Primer

No	Pembangunan Jalan	Tujuan	Progress	Data Teknis
1	Pembangunan Jalan	- Menghubungkan Jalan	- Perencanaan:	- Titik awal: Jl

	Lingkar Barat Surabaya	<p>Veteran (Gresik) menuju Jalan Lingkar <i>By Pass</i> Krian (Sidoarjo).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menghubungkan kawasan permukiman, pusat kegiatan, komersial dan beberapa lokasi industri. - Mengurangi / mengalihkan arus lalu lintas dari Bundaran Waru – Jalan A. Yani – Pusat Kota menuju Surabaya Utara dan Surabaya Timur. 	<p>tahap penyelesaian.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pembebasan tanah: belum. - Rencana pelaksanaan: 2012. 	<p>Veteran (Gresik).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titik akhir: Jl. Lingkar By Pass Krian (Sidoarjo). - Kota Surabaya: 14.900 Km. - Kabupaten Gresik: 8.800 Km. - Kabupaten Sidoarjo: 2.070 Km. - Jenis konstruksi: Flexible Pavement.
2	Pembangunan <i>Fly Over</i> Pasar Kembang	<ul style="list-style-type: none"> - Mengoptimalkan dan memperlancar arus lalu lintas terus menerus. - Menambah kapasitas jalan. - Mengurangi kepadatan pada Simpang Banyuurip. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perencanaan: 2008. - Pra konstruksi: Pelelangan s/d November 2010. - Rencana pelaksanaan: 2010 – 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> - Panjang jalan: 0,775 Km. - Jenis konstruksi: Concrete Box Girder + U Beam.
3	Pembangunan MERR II C	<ul style="list-style-type: none"> - Merupakan Jalan Lingkar Timur Tengah Surabaya. - Menghubungkan Jalan Tol Waru – Bandara Juanda menuju Jembatan Suramadu. - Mengurangi / mengalihkan arus lalu lintas dari Bundaran Waru – Jalan A. Yani – Pusat Kota menuju Surabaya Utara dan Surabaya Timur. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tanah: 75,30%. - Konstruksi: 54,20%. - Rencana selesai tahun: 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> - Titik awal: Jl Pondok Chandra (Sidoarjo). - Titik akhir: Jl. Arif Rahman Hakim (Surabaya). - Kota Surabaya: 6.300 Km. - Kabupaten Sidoarjo: 0.200 Km. - Jenis konstruksi: Flexible Pavement.

Sumber: Dinas PU Bina Marga (2011)

Pembangunan pada 3 jalan kolektor utama tersebut yang mendapat kendala adalah Pembangunan Jalan *Fly Over* Pasar Kembang, sedangkan Pembangunan Jalan Lingkar Barat Surabaya dan Pembangunan MERR II C tidak mendapat kendala yang berarti. Kendala Pembangunan Jalan *Fly Over* Pasar Kembang berupa

adanya rel kereta api milik PJKA sehingga untuk sementara pembangunan jalan tersebut dihentikan.

4.1.4.4. Jalan Strategis Nasional

Jalan Lintas Selatan (JLS) yang berfungsi sebagai jalan strategis nasional merupakan jaringan jalan yang dikembangkan untuk mendukung kebijakan pengembangan wilayah yang memiliki nilai strategis nasional. Pembangunan Jalan Lintas Selatan Jawa Timur direncanakan sepanjang 618,80 Km, Jembatan sepanjang 6.236 m dengan biaya diperkirakan sebesar Rp.7,5 Trilyun. Pembiayaan dalam proyek JLS ini yaitu untuk pembebasan lahan yang dibiayai dengan APBD Kabupaten, sedangkan pembangunan konstruksi dibiayai dengan APBD Provinsi dan APBN. Progress Sampai Dengan Tahun 2010 adalah progres fisik perkerasan jalan sepanjang 161,31 Km dari rencana sepanjang 618,80 km atau 26,07%, Progress keuangan sebesar Rp. 1,41 Triliun dari rencana sebesar Rp. 7,5 Trilyun atau 18,8% dan dana APBN Tahun Anggaran 2009 dan 2010 dikonsentrasikan untuk mempercepat penuntasan ruas Pacitan-Trenggalek. Kendala Jalan Lintas Selatan terkait dengan masalah dana yang relatif kecil sehingga diperlukan proses penanganan agar dapat berfungsi, walaupun secara minimal. Kendala lain, tanah milik Perhutani, medan berat berupa pegunungan sehingga biaya konstruksi mahal.

4.1.4.5. Terminal

Terminal penumpang menurut pelayanannya dikelompokkan dalam tipe A, tipe B dan tipe C. Merujuk ketentuan muatan strukur ruang berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, prasarana terminal wilayah provinsi mencakup terminal tipe A dan tipe B dalam wilayah provinsi. Terminal penumpang tipe A pada jaringan transportasi jalan berfungsi terutama untuk pelayanan angkutan Antar Kota Antar Provinsi (AKAP) dan atau angkutan lintas batas negara serta dapat juga sekaligus melayani angkutan antara kota dalam provinsi, angkutan kota dan angkutan perdesaan. Pada terminal B berfungsi untuk pelayanan angkutan kota dalam provinsi, angkutan kota dan angkutan perdesaan.

Terminal tipe A di wilayah Jawa Timur sebanyak 15 buah dan tipe B sebanyak 34 buah. Terminal diarahkan terdapat di setiap kabupaten/kota dengan lingkup pelayanan lokal hingga regional. Jumlah terminal bus di Jawa Timur tahun 2009 dan 2010 tercatat sebanyak 59 unit. Untuk pengguna jasa prasarana transportasi

terminal di Jawa Timur tahun 2010 sebanyak 119.885.172 orang atau naik sebesar 0,28% jika dibandingkan dengan tahun 2009 yang sebesar 119.551.744 orang.

Tabel 4.11.

Pengguna Jasa Prasarana Transportasi Terminal di Jawa Timur Tahun 2009 – 2010

Pengguna Jasa	Tahun 2009	Tahun 2010
Prasarana Transportasi Terminal	119.551.744	119.885.172

Sumber: BPS Jawa Timur 2011

Perkembangan jumlah arus penumpang angkutan umum di Jawa Timur pada tahun 2010 naik sebesar 0,28% untuk arus penumpang yang datang, yakni dari 119.551.744 orang di tahun 2009 menjadi 119.885.172 orang di tahun 2010. Untuk arus penumpang yang berangkat meningkat 0,95% yakni dari 86.988.589 orang di tahun 2009 menjadi 87.811.639 orang pada tahun 2010.

Tabel 4.12.

Jumlah Terminal, Arus Kedatangan dan Keberangkatan Penumpang di Jawa Timur Tahun 2009-2010

Uraian	2009	2010
Terminal	59	59
Arus Kedatangan	119.551.744	119.885.172
Arus Keberangkatan	86.988.589	87.811.639

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, 2011

Pada umumnya arus penumpang terpadat terjadi pada arah kedatangan dan berangkat dari Kota Surabaya. Untuk dari arah barat melalui Kabupaten dan Kota Mojokerto tercatat angka kedatangan penumpang sebanyak 17.765.732 orang dan keberangkatan 19.421.753 orang. Untuk Kabupaten Nganjuk kedatangan sebanyak 5.741.968 orang dan keberangkatan sebanyak 6.814.080 orang. Kabupaten dan Kota Madiun kedatangan sebanyak 7.899.160 orang dan keberangkatan sebanyak 9.361.145 orang.

Sedangkan dari arah timur, melalui Kabupaten Jember terdapat jumlah kedatangana penumpang sebanyak 1.309.404 orang dan keberangkatan sebanyak 1.635.689 orang. Untuk Kabupaten Sidoarjo kedatangan sebanyak 60.095.000 orang dan keberangkatan

sebanyak 21.190.000 orang. Sementara untuk arus penumpang dari arah utara, pada umumnya melalui Kabupaten Lamongan kedatangan sebanyak 1.528.324 orang dan keberangkatan sebanyak 2.020.820 orang.

4.1.4.6. Angkutan Masal Perkotaan Bus Metro

Pada kawasan perkotaan Gresik, Bangkalan, Kertosono, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan (Gerbangkertasusila) Plus dan Malang Raya, pergerakan antar wilayah perkotaan sangat tinggi sehingga diperlukan pengembangan angkutan masal cepat perkotaan, seperti angkutan bus metro dan perkeretaapian komuter. Pengembangan lebih lanjut ditetapkan melalui kajian trayek, kondisi medan, prakiraan permintaan dan kemampuan pendanaan. Rencana pengembangan angkutan masal di wilayah perkotaan berupa bus metro meliputi:

- a. Surabaya – Lamongan – Babat.
- b. Surabaya – Mojokerto – Jombang.
- c. Surabaya – Porong – Bangil – Pasuruan.
- d. Surabaya – Gresik.
- e. Pasar Turi – Stasiun Gubeng.
- f. Lawang – Malang – Kepanjen.
- g. Madiun – Ponorogo – Slahung.
- h. Surabaya – Tarik (Sidoarjo).

4.1.5. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Laut

4.1.5.1. Transportasi Laut

Pelabuhan laut di Jawa Timur memegang peranan yang sangat strategis dalam kegiatan perekonomian Jawa Timur dan Nasional. Pelabuhan utama di Jawa Timur adalah Pelabuhan Tanjung Perak, Pelabuhan Tanjung Wangi dan Pelabuhan Tanjung Tembaga yang dalam proses pembangunan. Ketiga pelabuhan ini pada dasarnya merupakan pelabuhan internasional yang melayani kegiatan ekspor dan impor serta perdagangan domestik walaupun yang fungsinya sudah optimal baru Pelabuhan Tanjung Perak, sedangkan pelabuhan lainnya masih belum optimal. Disamping ketiga pelabuhan laut tersebut, juga masih banyak terdapat pelabuhan laut lainnya untuk fungsi pelayanan nasional, regional dan lokal.

4.1.5.2. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Laut

Rencana pengembangan pelabuhan di wilayah Provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut:

1. Pelabuhan umum.
 - a. Pelabuhan internasional hub.

Pengembangan pelabuhan Tanjung Perak, yakni pengembangan pelabuhan Tanjung Perak di Kota Surabaya dalam satu sistem dengan rencana pengembangan pelabuhan di Teluk Lamong sampai Kabupaten Gresik dan untuk jangka panjang diarahkan ke pelabuhan Tanjung Bulupandan. Pelabuhan Tanjung Perak merupakan satu-satunya pelabuhan utama berskala internasional di Jawa Timur yang memiliki tingkat kepadatan yang cukup tinggi. Alternatif pengembangan Pelabuhan Tanjung Perak diarahkan di wilayah Bangkalan Utara atau wilayah pantai utara Jawa Timur.

b. Pelabuhan internasional

Rencana pengembangan pelabuhan internasional dimasukkan dalam proses pengembangan pelabuhan Brondong di Kabupaten Lamongan dan Sendangbiru di Kabupaten Malang.

2. Pelabuhan khusus

Rencana pengembangan pelabuhan khusus di luar lokasi yang telah disebutkan dilaksanakan sesuai kebutuhan dengan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4.1.5.3. Pelabuhan Penyeberangan

Pengembangan pelabuhan penyeberangan kedepan diarahkan pada wilayah kepulauan dengan meningkatkan jalur pelayaran untuk memberikan akses pada pulau-pulau khusus di wilayah Kabupaten Sumenep. Sistem prasarana transportasi penyeberangan digunakan untuk menunjang hubungan antar wilayah kepulauan khususnya di pelabuhan penyeberangan Bawean di Kabupaten Gresik, Paciran di Kabupaten Lamongan, Kalianget di Kabupaten Sumenep, Ketapang di Kabupaten Banyuwangi, dan Jangkar di Kabupaten Situbondo. Rencana pengembangan pelabuhan penyeberangan adalah sebagai berikut:

- a. Pelabuhan penyeberangan Bawean di Kabupaten Gresik.
- b. Pelabuhan penyeberangan Paciran di Kabupaten Lamongan.
- c. Pelabuhan penyeberangan Kalianget di Kabupaten Sumenep.
- d. Pelabuhan penyeberangan Pulau Rass di Kabupaten Sumenep.
- e. Pelabuhan penyeberangan Pulau Sapeken di Kabupaten Sumenep.
- f. Pelabuhan penyeberangan di Kabupaten Banyuwangi.
- g. Pelabuhan penyeberangan Jangkar di Kabupaten Situbondo.
- h. Pelabuhan penyeberangan Pulau Gili Ketapang di Kabupaten Probolinggo.
- i. Pelabuhan penyeberangan Probolinggo di Kota Probolinggo.

Pengguna dermaga tahun 2010 sebanyak 114.584 orang dengan kenaikan sebesar 12,02% dibandingkan tahun 2009 yang sebanyak 102.288 orang. Pada tahun 2009 – 2010, jumlah pelabuhan laut

yang diusahakan sebanyak 21 unit dan tidak diusahakan sebanyak 25 unit.

4.1.5.4. Alur Pelayaran Barat Surabaya

Alur Pelayaran Barat Surabaya (APBS) yang mempunyai panjang 25 mil dan lebar rata-rata 100 m merupakan satu-satunya alur pelayaran menuju pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dan Pelabuhan Gresik yang dapat dilewati kapal dengan draf lebih dari 4 m. Dalam perkembangannya, pelayaran saat ini dengan kedalaman alur yang hanya -9,5m LWS.

Untuk dapat dilayari kapal-kapal Panmax dan Post Panamax dengan DWT 50.000 – 75.000, maka APBS perlu diperlebar menjadi 200 m serta diperdalam secara bertahap menjadi -12m LWS, -14m LWS, dan -16m LWS sesuai dengan draft kapal yang akan berlayar.

Saat ini sedang dalam proses akhir review studi oleh konsultan MH. Polly dari Belanda dan direncanakan paling lambat pertengahan tahun 2011 ini pekerjaan pengerukan sudah dimulai. Disamping kendala kondisi alam sehingga kedalaman APBS hanya -9,5m LWS, maka mulai Juni 2009, PT. KODECO telah menggelar atau memasang pipa gas bawah tanah dengan diameter 16" dan tekanan 400 psi. Adapun untuk kinerja pemasangan pendalaman pipa dapat ditunjukkan pada tabel sebagai berikut.

Tabel 4.13.
Indikator Kinerja Pemasangan Pendalaman Pipa PT.
KODECO

Sasaran	Indikator	Realisasi	
		2009	2010
- Pemasangan Pendalam Pipa PT KODECO	- Pemasangan pipa sampai dengan kedalaman -19m LWS	10%	60%

Sumber: Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan (2011)

Pemasangan pipa sampai dengan kedalaman -19 LWS diawali pada akhir bulan dengan realisasi mencapai 10% dan pada bulan Agustus 2010 sudah mencapai 60% serta diperkirakan pada awal bulan tahun 2011 pemasangan pipa tersebut selesai.

Untuk kapasitas terminal peti kemas juga dilakukan peningkatan volume kapasitas dan volume *general chargo*. Adapun sasaran, indikator dan realisasi tahun 2009 dan tahun 2010 untuk kinerja kapasitas terpasang terminal peti kemas dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 4.14.
Indikator Kinerja Kapasitas Terpasang Terminal Peti Kemas

Sasaran	Indikator	Realisasi	
		2009	2010
- Kapasitas terpasang terminal peti kemas.	- Volume kapasitas terpasang terminal peti kemas.	2,28 juta TEUs	2,45 juta TEUs
	- Volume General Chargo	10,3 juta ton	30 juta ton

Sumber: Pelindo III (2011)

Volume kapasitas terpasang terminal peti kemas mengalami kenaikan sebesar 0,17 juta TEUs atau 7,46% dari 2,28 juta TEUs pada tahun 2009 menjadi 2,45 juta TEUs pada tahun 2010. Volume *general chargo* juga mengalami peningkatan cukup drastis sebesar 19,7 juta ton atau 191% dari 10,3 juta ton pada tahun 2009 menjadi 30 juta ton pada tahun 2010.

Untuk kinerja kapasitas petikemas dengan arus petikemas dapat ditunjukkan pada tabel berikut ini.

Tabel 4.15.
Indikator Kinerja Kapasitas Petikemas Dengan Arus Petikemas

Sasaran	Indikator	Realisasi	
		2009	2010
- Kapasitas petikemas	- Volume kapasitas petikemas.	2.313.792 ton	2.558.736 ton
- Arus barang petikemas	- arus barang petikemas	2.368.832 ton	2.517.685 ton

Sumber: Pelindo III

Volume kapasitas petikemas mengalami peningkatan sebesar 244.944 atau sebesar 10,59% dari 2.313.792 pada tahun 2009 menjadi 2.558.736 pada tahun 2010. Arus barang peti kemas juga mengalami peningkatan sebesar 148.853 atau 6,28%.

4.1.6. Profil Infrastruktur Bidang Transportasi Udara

4.1.6.1. Rencana Sistem Jaringan Transportasi Udara

Rencana pengembangan bandar udara di wilayah Provinsi Jawa Timur adalah sebagai berikut:

1. Bandar udara umum.

a. Bandar udara pusat penyebaran skala pelayanan primer.

Rencana pengembangan bandar udara pusat penyebaran skala pelayanan primer dimasukkan dalam program pengembangan bandar udara Juanda di Kabupaten Sidoarjo.

Pengembangan bandar udara Juanda meliputi:

- Pembangunan terminal penumpang di sebelah utara *runway*.

- Pembangunan bandar udara di Kabupaten Lamongan sebagai pengembangan bandar udara Juanda di Kabupaten Sidoarjo.

b. Bandar udara pusat penyebaran skala pelayanan tersier.

Rencana pengembangan bandar udara pusat penyebaran skala pelayanan tersier dimasukkan dalam program pengembangan bandar udara Abdul Rachman Saleh di Kabupaten Malang berupa peningkatan fungsi berupa peningkatan frekuensi penerbangan untuk rute Jakarta dan pembukaan rute baru menuju Bali dan Balikpapan.

c. Bandar udara bukan pusat penyebaran.

Rencana pengembangan bandar udara bukan pusat penyebaran meliputi:

- Pengembangan bandar udara Blimbingsari di Kabupaten Banyuwangi dengan dilengkapi navigasi.
- Pengembangan bandar udara Bawean di Kabupaten Gresik dari 700 meter menjadi 1.200 meter.
- Pengaktifan kembali bandar udara Trunojoyo di Kabupaten Sumenep dari *runaway* 905 meter lebar 23 meter menjadi 1.250 meter diarahkan untuk keperluan spiritual.

2. Bandar udara khusus.

Rencana pembangunan bandar udara khusus disesuaikan dengan kebutuhan yang akan timbul dan dengan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut prediksi saat ini, di wilayah Provinsi Jawa Timur akan tumbuh kebutuhan akan bandara khusus, antara lain:

- Bandar udara khusus di Kabupaten Blitar untuk mendukung usaha agribisnis.
- Bandar udara khusus di Kabupaten Bojonegoro untuk keperluan usaha pertambangan minyak bumi.
- Bandar udara khusus di Kabupaten Pacitan.

Perkembangan arus lalu lintas angkutan udara Bandara Juanda Surabaya untuk penerbangan internasional untuk kedatangan dan keberangkat pesawat, kedatangan, keberangkatan dan transit penumpang, bongkar dan muat barang dapat ditunjukkan pada tabel berikut ini.

Tabel 4.16.
Perkembangan Arus Lalu Lintas Angkutan Udara Bandara Juanda Surabaya Internasional

	Tahun 2009	Tahun 2010
Pesawat	9.409	8.964
Datang	4.705	4.482
Berangkat	4.704	4.482

Penumpang	1.179.077	1.232.113
Datang	608.108	647.685
Berangkat	553.547	569.994
Transit	7.228	14.434
Barang	18.410.323	19.730.647
Bongkar	9.297.341	10.098.489
Muat	9.112.982	9.632.158
Bagasi	18.071.864	19.398.284
Bongkar	10.933.159	12.098.438
Muat	7.138.705	7.299.846

Sumber: Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Jalan (2011)

Berdasar tabel 4.16. tersebut kedatangan pesawat mengalami penurunan sebanyak 223 atau 4,74% dari tahun 2009 ke tahun 2010, keberangkatan pesawat mengalami penurunan sebanyak 223 atau 4,74% dari tahun 2009 ke tahun 2010, kedatangan penumpang mengalami kenaikan sebanyak 39.577 atau 6,5% dari tahun 2009 ke tahun 2010, keberangkatan penumpang mengalami kenaikan sebanyak 16.467 atau 2,97% dari tahun 2009 ke tahun 2010, transit penumpang mengalami kenaikan sebanyak 7.206 atau 9,97% dari tahun 2009 ke tahun 2010, bongkar barang mengalami kenaikan sebanyak 1.165.279 atau 10,66% dari tahun 2009 ke tahun 2010, muat barang mengalami kenaikan sebanyak 161.141 atau 2,26% dari tahun 2009 ke tahun 2010.

Perkembangan arus lalu lintas angkutan udara Bandara Juanda Surabaya untuk penerbangan domestik untuk kedatangan dan keberangkat pesawat, kedatangan, keberangkatan dan transit penumpang, bongkar dan muat barang serta bongkar dan muat pos dapat ditunjukkan pada tabel berikut ini.

Tabel 4.17.
Perkembangan Arus Lalu Lintas Angkutan Udara Bandara Juanda Surabaya Domestik

	Tahun 2009	Tahun 2010
Pesawat	84.491	91.823
Datang	42.216	45.417
Berangkat	42.275	46.406
Penumpang	9.401.564	10.643.428
Datang	4.565.953	5.103.305
Berangkat	4.257.754	4.877.541
Transit	577.857	662.582
Barang	47.800.262	56.690.501
Bongkar	22.112.574	26.460.270
Muat	25.687.688	30.230.231

Bagasi	60.212.676	74.145.740
Bongkar	32.188.232	35.984.465
Muat	28.024.444	38.161.275
Pos	2.226.470	1.471.277
Bongkar	956.363	922.650
Muat	1.270.107	548.627

Sumber: Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Jalan (2011)

Berdasar tabel 4.17. tersebut kedatangan pesawat mengalami kenaikan sebanyak 3.201 atau 7,58% dari tahun 2009 ke tahun 2010, keberangkatan pesawat mengalami kenaikan sebanyak 4.131 atau 9,77% dari tahun 2009 ke tahun 2010, kedatangan penumpang mengalami kenaikan sebanyak 537.352 atau 11,77% dari tahun 2009 ke tahun 2010, keberangkatan penumpang mengalami kenaikan sebanyak 619.787 atau 14,56% dari tahun 2009 ke tahun 2010, transit penumpang mengalami kenaikan sebanyak 84.725 atau 14,66% dari tahun 2009 ke tahun 2010, bongkar barang mengalami kenaikan sebanyak 4.347.696 atau 19,66% dari tahun 2009 ke tahun 2010, muat barang mengalami kenaikan sebanyak 4.542.453 atau 17,68% dari tahun 2009 ke tahun 2010, bongkar pos mengalami penurunan sebanyak 864.098 atau 9,04% dari tahun 2009 ke tahun 2010, muat pos mengalami penurunan sebanyak 721.480 atau 5,68% dari tahun 2009 ke tahun 2010.

4.1.7. Profil Infrastruktur Bidang Perkeretaapian

4.1.7.1. Jaringan Jalan Kereta Api

Pengembangan jaringan kereta api di wilayah Provinsi Jawa Timur terdiri atas jaringan jalur kereta api umum, penyelenggaraan angkutan masal berbasis rel berupa perkeretaapian komuter, *dry port*, terminal barang dan stasiun. Jaringan jalur kereta api umum mencakup pengembangan jaringan jalur jalur kereta api dalam skala regional/nasional dan pembukaan kembali jaringan jalur kereta api yang sudah tidak berfungsi atau konservasi rel mati.

4.1.7.1.1. Rencana Pengembangan Jaringan Jalur Kereta Api Berskala Nasional dan Regional

Rencana pengembangan jaringan jalur kereta api umum dalam skala nasional berupa persiapan pembangunan jaringan jalur kereta api cepat meliputi lintas Jakarta – Surabaya. Rencana pengembangan jalur kereta api skala regional dikembangkan pada rencana pengembangan jalur perkeretaapian ganda ditujukan pada jalur-jalur perkeretaapian sebagai berikut:

1. Surabaya – Lamongan – Babat – Bojonegoro – Cepu Tahun 2012.

2. Surabaya – Mojokerto – Jombang – Kertosono – Nganjuk – Madiun – Sragen Tahun 2012.
3. Surabaya – Bangil – Lawang – Singosari – Malang Tahun 2012.
4. Bangil – Pasuruan – Probolinggo – Jember – Banyuwangi Tahun 2014.
5. Malang – Kepanjen – Blitar – Tulungagung – Kertosono Tahun 2012.

4.1.7.1.2. Rencana Konservasi Jaringan Jalur Kereta Api Mati

Rencana konservasi jaringan jalur kereta api mati di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2012 – 2014 ditujukan pada jalur kereta api mati potensial, yaitu sebagai berikut:

- a. Sidoarjo – Tulangan – Tarik.
- b. Bojonegoro – Jatirogo.
- c. Madiun – Ponorogo – Slahung.
- d. Mojokerto – Mojosari – Porong.
- e. Ploso – Mojokerto – Krian.
- f. Malang – Turen – Dampit.
- g. Malang – Pakis – Tumpang.
- h. Babat – Jombang.
- i. Babat – Tuban.
- b. Kamal – Bangkalan – Sampang – Pamekasan.
- c. Jati – Probolinggo – Paiton.
- d. Klakah – Lumajang – Pasirian.
- e. Lumajang – Gumukmas – Balung – Rambipuji.
- f. Panarukan – Situbondo – Bondowoso – Kalisat.
- g. Rogojampi – Benculuk.

4.1.7.1.3. Rencana Jalur Angkutan Masal Perkeretaapian Komuter

Jalur angkutan masal perkeretaapian komuter yang sudah diselenggarakan, yaitu lintas Surabaya – Porong, sedangkan rencana perkeretaapian komuter tahun 2012 meliputi:

1. Surabaya – Lamongan – Babat.
2. Surabaya – Mojokerto – Jombang.
3. Surabaya – Porong – Bangil – Pasuruan.
4. Surabaya – Gresik.
5. Pasar Turi – Stasiun Gubeng – Stasiun Waru.
6. Lawang – Malang – Kepanjen.
7. Malang – Turen.
8. Madiun – Ponorogo – Slahung.

4.1.7.1.4. Rencana Pengembangan *Dry Port* dan Terminal Barang

Dry port adalah suatu terminal barang perkeretaapian yang dilengkapi dengan fasilitas pengelolaan dokumen pengapalan barang, baik untuk pengiriman domestik maupun internasional. *Dry port* selalu dilengkapi dengan angkutan kontainer.

1. Rencana pengembangan *dry port*.

Dry port yang sudah ada di Jawa Timur, yaitu Rambipuji di Kabupaten Jember. Rencana pengembangan *dry port* meliputi pengembangan *dry port* yang sudah ada di Rambipuji Kabupaten Jember dan pembangunan *dry port* di Kota Malang, Kota Kediri dan Kabupaten Jombang pada tahun 2012 – 2014.

2. Rencana pengembangan terminal barang perkeretaapian pada tahun 2012.

Terminal barang yang sudah ada di Jawa Timur, meliputi:

- Terminal barang Waru di Kabupaten Sidoarjo.
- Terminal barang Babat di Kabupaten Lamongan.
- Terminal barang Pasar Turi di Kota Surabaya.

Rencana pengembangan terminal barang diarahkan di Kalimas di Kota Surabaya tahun 2013.

4.1.7.1.5. Stasiun

Stasiun kereta api berfungsi sebagai tempat kereta api berangkat atau berhenti untuk melayani naik turun penumpang, bongkar muat dan atau keperluan operasi kereta api. Rencana pengembangan stasiun kereta api di Jawa Timur tahun 2013 - 2014, meliputi:

1. Stasiun Bangkalan di Kabupaten Bangkalan.
2. Stasiun Sampang di Kabupaten Sampang.
3. Stasiun Pamekasan di Kabupaten Pamekasan.
4. Stasiun Sumenep di Kabupaten Sumenep.

4.1.8. Profil Infrastruktur Bidang Sumber Daya Air

Sistem jaringan sumber daya air diklasifikasikan atas jaringan sumber daya air lintas provinsi dan lintas kabupaten/kota untuk mendukung air baku pertanian, jaringan sumber daya air untuk kebutuhan air baku industri, jaringan air baku industri untuk kebutuhan air minum, jaringan pengendali banjir di wilayah provinsi dan atau lintas provinsi.

4.1.8.1. Jaringan Sumber Daya Air Lintas Provinsi dan Lintas Kabupaten/Kota Untuk Mendukung Air Baku Pertanian

Pengembangan sumber air tanah untuk peningkatan cadangan air baku dilakukan dengan melakukan penurapan mata air dan membangun sumur bor. Dengan aktivitas tersebut diharapkan dapat

mendukung air baku pertanian. Aktivitas tersebut dilakukan untuk tanah-tanah pertanian yang tidak dapat mengandalkan pengairan irigasi saja, tetapi juga pengairan dari non irigasi. Dengan adanya aktivitas tersebut diharapkan adanya kecukupan dalam memenuhi air baku pertanian.

4.1.8.2. Jaringan Sumber Daya Air Untuk Kebutuhan Air Baku Industri

Rencana pengembangan jaringan air baku untuk industri meliputi:

- a. Jaringan Telaga Sarangan – Magetan. Jaringan ini untuk menyuplai kebutuhan air baku bagi industri-industri yang ada di sekitar Telaga Sarangan dan Magetan, khususnya industri-industri kecil dan menengah.
- b. Jaringan irigasi Delta Brantas. Jaringan ini cukup luas dalam memenuhi kebutuhan air baku industri, baik untuk industri kecil, menengah dan besar. Permasalahan pada jaringan ini adanya pencemaran air sehingga untuk pengelolaannya dibutuhkan biaya yang cukup besar.
- c. Sumber mata air Umbulan. Sumber ini hanya ada pada wilayah-wilayah tertentu sehingga pada wilayah tersebut terdapat kelebihan air baku, sedangkan pada wilayah-wilayah lain kekurangan air baku. Untuk memenuhi kebutuhan air baku pada wilayah-wilayah yang kekurangan air baku, maka dilakukan penyaluran air baku dari sumber mata air umbulan ke wilayah-wilayah yang membutuhkan air tersebut.
- d. Pengambilan air tanah dalam untuk kebutuhan kawasan industri di Pasuruan Industrial Estate Rembang (PIER) di Pasuruan, Ngoro di Mojokerto dan Paiton di Probolinggo. Pengambilan air tanah ini ditujukan untuk memenuhi kebutuhan industri-industri, khususnya industri-industri menengah dan besar.

4.1.8.3. Jaringan Air Baku Industri Untuk Kebutuhan Air Minum

Rencana pengembangan jaringan air baku untuk air minum regional meliputi:

- a. Sumber mata air Umbulan untuk Kabupaten dan Kota Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik.
- b. Wadit untuk Kota dan Kabupaten Malang, Sumber Brantas dan Banyuning untuk Kota Batu, Kabupaten dan Kota Malang.
- c. Penjernihan air Jagir di Wonokromo. Penjernihan ini untuk memenuhi kebutuhan air pada Kota Surabaya. Dengan banyaknya pencemaran pada kali Jagir di Wonokromo menyebabkan biaya penjernihan cukup besar.

4.1.8.4. Jaringan Pengendali Banjir di Wilayah Provinsi dan atau Lintas Provinsi

Rencana pengembangan jaringan pengendali banjir meliputi:

1. Waduk Widas di Kabupaten Madiun. Waduk ini selain sebagai upaya pengendalian banjir juga untuk mengairi sawah dan keperluan air lainnya.
2. Bozem di Surabaya dan Madiun.
3. Waduk penampung banjir Jabung/Jabung *retarding* basin di Kali Lamongan.
4. Pemenuhan air baku *floodway* sedayu lawas – babat *barrage* – jabung *retarding* basin, sembayat *barrage*, bojonegoro *barrage*, waduk tawun di Kabupaten Bojonegoro.
5. Dimungkinkan dibangun sistem pengendali banjir di wilayah lainnya sesuai kebutuhan dan peraturan perundangan.

Rencana pengembangan wilayah sungai meliputi:

- a. Wilayah sungai lintas provinsi adalah wilayah sungai Bengawan Solo yang memiliki 12 Daerah Aliran Sungai (DAS), yaitu DAS Keduwang, DAS Jurang Gempal, DAS Bengawan Solo/Jurug Solo, DAS Grindulu, DAS Lorong, DAS Lamong, Das Kali Gondang, DAS Kali Sragen, DAS Semawon, DAS Wungu, DAS Geneng dan DAS Sondang.
- b. Wilayah sungai nasional adalah wilayah sungai Brantas yang memiliki 1 DAS yaitu DAS Brantas.
- c. Wilayah sungai lintas kabupaten/kota dalam provinsi meliputi:
 - Wilayah sungai Welang – Rejoso memiliki 2 DAS, yaitu DAS Pekalen dan DAS Sampean;
 - Wilayah sungai Pekalen – Sampean memiliki 2 DAS, yaitu DAS Pekalen dan DAS Sampean;
 - Wilayah sungai Baru – Bajulmati memiliki 2 DAS, yaitu DAS Baru dan DAS Bajulmati;
 - Wilayah sungai Bondoyudo – Bedadung memiliki 2 DAS, yaitu DAS Bondoyudo dan DAS Bedadung; dan
 - Wilayah sungai Kepulauan Madura memiliki 10 DAS, yaitu DAS Rangkah, DAS Ubak, DAS Tamberu, DAS Sumberbabat, DAS Semajid, DAS Sampang, DAS Keteleng, DAS Baliga, DAS Sasak dan DAS Pasion.

Rencana pengembangan daerah tangkapan air (*catchment area*) di wilayah DAS di Jawa Timur antara lain DAS Brantas, DAS Sampean, DAS Solo meliputi percepatan rehabilitasi hutan dan lahan serta konservasi tanah secara vegetatif maupun sipil teknis.



Selain daerah tangkapan air di wilayah DAS Jawa Timur juga terdapat cekungan air tanah di beberapa wilayah di Jawa Timur.

Tabel 4.18.
Cekungan Air Tanah di Beberapa Wilayah di Jawa Timur

Cekungan Tanah			Wilayah Administrasi	Jumlah Air Tanah (juta m ³ /tahun)	
No	Nama	Luas (Km ²)		Bebas (Q1)	Tertekan (Q2)
1.	Wonosari*)	1.692	Kab. Gunung Kidul, Wonogiri, Pacitan	463	-
2.	Lasem*)	378	Kab. Rembang, Pacitan	107	9
3.	Randublatung*)	206	Kab. Blora, Grobogan, Bojonegoro	23	9
4.	Ngawi - Ponorogo	3.903	Kota Madiun, Kab. Madiun, Magetan, Ngawi, Ponorogo,	1.547	66

			Bojonegoro, Pacitan, Wonogiri		
5.	Surabaya - Lamongan	2.525	Kota Surabaya, Kab. Bojonegoro, Tuban, Lamongan, Gresik	843	37
6.	Tuban	503	Kab. Tuban, Kab. Lamongan	160	-
7.	Panceng	283	Kab. Gresik, Kab. Lamongan	27	41
8.	Brantas	6.186	Kab. Nganjuk, Kediri, Madiun, Malang, Sidoarjo, Jombang, Tulungagung, Blitar, Mojokerto, Lumajang, Gresik, Kota Malang, Mojokerto, Kediri, Surabaya, Batu, Blitar	3.647	175
9.	Bulukawang	618	Kab. Tulungagung, Blitar	163	-
10.	Sumberbening	715	Kab. Malang	238	-
11.	Pasuruan	1.596	Kab. Pasuruan, Kota Pasuruan, Kab. Mojokerto	628	43
12.	Probolinggo	1.639	Kab. Probolinggo, Lumajang	711	124
13.	Jember - Lumajang	3.865	Kab. Lumajang, Jember	2.625	131
14.	Besuki	469	Kab. Situbondo, Bondowoso	446	33
15.	Bondowoso - Situbondo	2.358	Kab. Bondowoso, Situbondo	1.426	172
16.	Wonorejo	543	Kab. Banyuwangi, Situbondo	406	27
17.	Banyuwangi	1.737	Kab. Banyuwangi	1.163	70
18.	Blambangan	413	Kab. Banyuwangi	124	-
19.	Bangkalan	398	Kab. Bangkalan	77	-
20.	Ketapang	631	Kab. Bangkalan, Sampang, Pamekasan, Sumenep	137	-
21.	Sumenep	478	Kab. Sumenep, Pamekasan	130	-
22.	Torango	101	Kab. Sumenep	21	-

Sumber: Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral

Pada tabel 4.18. menunjukkan cekungan air tanah yang terluas berada pada Brantas dengan luas 6.186 Km² yang mencakup 16

kota/kabupaten. Untuk cekungan air tanah yang paling kecil pada Toranggo dengan luas 101 Km² yang mencakup 1 kabupaten. Untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan irigasi dan penanggulangan banjir dilakukan dengan melihat kondisi irigasi, ketersediaan air baku dan genangan banjir. Indikator kinerja untuk pemenuhan kebutuhan tersebut dapat dilihat pada tabel 4.19. sebagai berikut ini.

Tabel 4.19.
Indikator Kinerja Pembangunan Prasarana Wilayah
Sub Bidang Sumber Daya Air di Propinsi Jawa Timur

Sasaran	Indikator	Realisasi		
		2008	2009	2010
Meningkatnya pemenuhan kebutuhan pelayanan irigasi dan penaggulangan banjir	• Persentase luas irigasi dalam kondisi baik	63%	63%	63%
	• Peningkatan jumlah ketersediaan air baku untuk berbagai kebutuhan	19.339.957 juta/m3	19.339.957 juta/m3	19.339.957 juta/m3
	• Menurunnya luas genangan banjir	26.410 ha	25.446 ha	24.480 ha

Sumber: Dinas PU Pengairan (2011)

Untuk persentase luas irigasi dalam kondisi baik dan jumlah ketersediaan air baku untuk berbagai kebutuhan dari tahun 2008, 2009 dan 2010 tidak mengalami kenaikan maupun penurunan perluasan, sedangkan pada menurunnya luas genangan banjir mengalami penurunan terus menerus dari tahun 2008 seluas 26.410 ha menjadi 25.466 ha pada tahun 2009 dan 24.480 ha pada tahun 2010.

Jaringan irigasi merupakan hal yang penting dalam menjaga ketersediaan sumber daya air secara merata, terutama untuk kebutuhan budidaya pertanian. Rasio jaringan irigasi adalah perbandingan antara panjang jaringan irigasi terhadap luas lahan budidaya. Pada tahun 2010, panjang jaringan irigasi primer adalah 855,14 km, jaringan irigasi sekunder 9.929,82 km dan saluran tersier 533,68 km. Total secara keseluruhan panjang jalan irigasi adalah 11.318,64 km. Sehingga rasio jaringan irigasi adalah sekitar 31,22% terhadap total luas wilayah produktif/budidaya.

Dalam hal prasarana sumber daya air, tampaknya pembangunan bendungan/dam merupakan salah satu kebutuhan yang perlu ditindaklanjuti. Hal ini mengingat frekuensi terjadinya bencana alam berupa banjir masih cukup besar. Banjir adalah suatu keadaan sungai dimana aliran sungai tidak dapat tertampung oleh

palung sungai, sehingga terjadi limpahan dan atau genangan pada lahan yang semestinya kering. Untuk negara tropis, berdasarkan sumber airnya, air yang berlebihan tersebut dapat dikategorikan ke dalam empat ketegori (berdasarkan RTRW) antara lain :

- a. Banjir yang disebabkan oleh hujan lebat yang melebihi kapasitas penyaluran sistem penyaluran air yang terdiri dari sistem sungai alamiah dan sistem drainase buatan manusia.
- b. Banjir yang disebabkan oleh meningkatnya muka air di sungai sebagai akibat pasang laut maupun meningginya gelombang laut akibat badai.
- c. Banjir yang disebabkan oleh kegagalan bangunan air buatan manusia seperti bendungan, tanggul, dan bangunan pengendalian banjir.
- d. Banjir akibat kegagalan bendungan alam atau penyumbatan aliran sungai akibat runtuh/longsornya tebing sungai. Ketika bendungan tidak dapat menahan tekanan air, maka bendungan akan hancur.

Berdasarkan data tahun 2010, rasio luas wilayah banjir di Jawa Timur adalah sebesar 1,89% dari luas kawasan budidaya yang ada atau seluas 68.488 ha. Bencana banjir yang terjadi di Jawa Timur selama tahun 2010 diantaranya adalah di Kabupaten Malang, Kabupaten Jombang, Kabupaten Pacitan, Kabupaten Ponorogo, Kabupaten Kediri, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Sampang.

Untuk sumber air minum yang digunakan rumah tangga pada tahun 2009 dan tahun 2010 dapat ditunjukkan pada tabel 4.20. sebagai berikut ini.

Tabel 4.20.
Persentase Rumah Tangga
menurut Sumber Air Minum yang Digunakan Tahun 2009-
2010

Sumber air minum	2009	2010
Air kemasan bermerk	12,25%	15,55%
Leding	14,75%	10,85%
Sumur bor/pompa	23,74%	22,00%
Sumur terlindung	31,21%	32,60%
Sumur tak terlindung	3,20%	2,65%
Mata air terlindung	11,20%	12,72%
Mata air tak terlindung	2,45%	2,42%

Lainnya	1,20%	1,20%
---------	-------	-------

Sumber : BPS Jawa Timur (2011)

Berdasar pada tabel 4.20. peningkatan sumber air minum yang digunakan oleh rumah tangga dari tahun 2009 ke tahun 2010 adalah air kemasan bermerk, sumur terlindung dan mata air terlindung masing-masing sebesar 3,40%, 1,79%, dan 1,52%, sedang untuk leding, sumur bor/pompa, sumur tak terlindung dan mata air tak terlindung mengalami penurunan masing-masing sebesar 2,90%, 1,74%, 0,55%, 0,03%, tetapi untuk sumber air minum lainnya tidak mengalami kenaikan maupun penurunan atau tetap.

Ditinjau berdasarkan tingkat penggunaan air bersih, terdapat dua kabupaten dengan penggunaan air bersih tergolong masih rendah. Kedua wilayah tersebut adalah Kabupaten Trenggalek dan Sampang. Persentase penggunaan air bersih di kedua wilayah tersebut masing-masing masih berada di bawah 80%. Di Jawa Timur tahun 2010 hampir 57% penduduknya menggunakan air minum dari sumur, baik sumur bor/pompa terlindung ataupun tak terlindung. Bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yang sebesar 58,47% maka berarti terdapat penurunan 1,49%.

Selain itu, juga terdapat beberapa wilayah di Jawa Timur yang lebih dari 80% penduduknya masih menggunakan air minum sumur, yaitu Kabupaten Kediri (92,56%), Kabupaten Jombang (82,36%), Kabupaten Sumenep (82,33%), Kota Blitar (82,14%) dan Kabupaten Tulungagung (81,58%). Sedikitnya masih ada sekitar 1,33% memanfaatkan air sungai atau danau untuk sumber air minumannya. Secara umum, penduduk Jawa Timur yang berakses air minum pada tahun 2009 sebesar 91,63%, meningkat menjadi 93,28% pada tahun 2010.

Peningkatan kualitas sarana dasar permukiman terkait dengan sarana sanitasi maupun sarana air bersih yang ada di permukiman. Indikator kinerja sarana sanitasi dan sarana air bersih di perdesaan dapat ditunjukkan pada tabel 4.21. sebagai berikut ini.

Tabel 4.21.
Indikator Kinerja Sarana Sanitasi dan Sarana Air Bersih di
Perdesaan Tahun 2008 - 2010

Sasaran	Indikator	Realisasi		
		2008	2009	2010
Meningkatkan Kualitas Sarana Dasar Permukiman	• Persentase penduduk yang memiliki akses sarana sanitasi di perdesaan.	47,10%	46,10%	47,10%
	• Persentase penduduk yang memiliki akses sarana air	48,17%	47,31%	48,17%

Sasaran	Indikator	Realisasi		
		2008	2009	2010
	bersih di perdesaan.			

Sumber : Dinas PU Cipta Karya (2011)

Pada tabel 4.21. menunjukkan persentase penduduk yang memiliki akses sarana sanitasi dan sarana air bersih diperdesaan menunjukkan fluktuasi dari tahun 2008 sampai tahun 2010.

4.1.9. Profil Infrastruktur Bidang Perumahan dan Permukiman

4.1.9.1. Ruang Terbuka Hijau

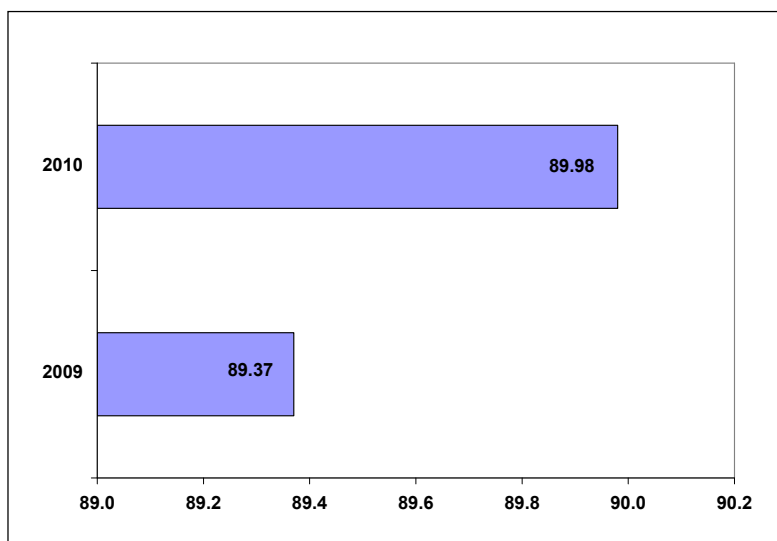
Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah bagian dari ruang-ruang terbuka suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung dan/atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan. Beberapa tahun terakhir, proporsi luasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di beberapa kota besar seperti Jakarta dan Surabaya telah berkurang dari 35% di awal tahun 1970-an menjadi kurang dari 10% terhadap luas kota secara keseluruhan. Berdasarkan pada data RTRW tahun 2010 diperoleh bahwa rasio RTH di Jawa Timur adalah sebesar 10,72% atau seluas 63.802 ha.

Kondisi ini tentu masih jauh dari standar ideal luasan minimal RTH yaitu minimal 30% dari total luas wilayah perkotaan, sebagaimana disepakati dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Rio De Janeiro (1992) dan Johannesburg (2002).

4.1.9.2. Permukiman Layak Huni

Permukiman didefinisikan sebagai suatu perumahan atau kelompok perumahan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana lingkungan (UU No. 2 Tahun 1992). Permukiman merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa elemen yaitu : alam, manusia, masyarakat, bangunan/rumah dan jaringan. Pembangunan permukiman terutama telah mengalami kenaikan selama beberapa tahun terakhir. Kenaikan ini disebabkan oleh meningkatnya permintaan masyarakat akan perumahan sejalan dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Di sisi lain, perumahan merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat.

Grafik 4.4. Persentase Permukiman Layak Huni Tahun 2009-2010 (%)



Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, 2011

Dari sisi perumahan, rasio rumah layak huni di Jawa Timur pada tahun 2009 mencapai 89,37% dari keseluruhan rumah yang ada. Sedangkan pada tahun 2010 terjadi peningkatan 1,15% atau mencapai 89,98%. Sementara untuk permukiman kumuh, pada tahun 2010 tercatat sebanyak 1,5% dari total permukiman yang ada atau sebesar 15.964 lokasi yang tersebar di Jawa Timur. Hal ini menunjukkan adanya penurunan dibandingkan dengan tahun 2008 dan 2009 yang saat itu masing-masing tercatat sebanyak 3,07%. Dengan demikian, selama lima tahun terakhir permukiman kumuh menunjukkan peningkatan kecuali tahun 2010. Penurunan jumlah permukiman kumuh pada tahun 2010 diduga karena permukiman kumuh yang terletak pada lokasi ilegal telah mengalami penertiban yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Program perumahan Pemerintah Provinsi Jawa Timur di tekankan pada Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) pada kota/kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur. Program RTLH pada tahun 2009 dan tahun 2010 dapat ditunjukkan pada tabel 4.22. sebagai berikut ini.

Tabel 4.22.
Program Perbaikan RTLH Tahun 2009 dan Tahun 2010

Tahun	Jumlah	Sasaran
2009	20.000 unit dimana 20 kabupaten per 1.000 unit	Kabupaten Bondowoso, Situbondo, Probolinggo, Jember, Sampang, Pamekasan, Sumenep, Trenggalek, Ponorogo, Madiun, Magetan, Ngawi, Bojonegoro,

		Banyuwangi, Lumajang, Pasuruan dan Jombang.
2010	15.000 unit yang tersebar di 20 kabupaten / kota	1.000 unit rumah di setiap Kota Madiun dan Kabupaten Nganjuk, Kediri, Tulungagung, Blitar, Malang, Mojokerto, Lamongan, Gresik dan Sidoarjo; 500 unit rumah di setiap Kabupaten Pacitan, Trenggalek, Bondowoso, Ponorogo, Madiun, Magetan, Ngawi, Bojonegoro dan Tuban.

Sumber: Dinas PU Bina Marga (2011)

Untuk program pembangunan RTLH mengalami penurunan sebanyak 5.000 unit pada 20 kabupaten/kota dari tahun 2009 ke tahun 2010. Penurunan ini dikarenakan sebagian RTLH mendapat bantuan dari APBD Kabupaten/Kota terkait dengan program perumahan dan permukiman, tetapi dengan jumlah RTLH sebanyak 100.000 unit pada 38 kabupaten/kota dukungan Pemerintah Provinsi tetap diperlukan untuk menuju Rumah Sehat Sederhana (RSS).

4.1.9.3. Sistem Prasarana Pengelolaan Lingkungan

Sistem prasarana pengelolaan lingkungan dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan sanitasi lingkungan bagi kegiatan permukiman, produksi, jasa dan kegiatan sosial ekonomi lainnya. Sistem prasarana pengelolaan lingkungan berupa kawasan pengelolaan sarana dan limbah terpadu yang disebut sebagai *Environmental Recycling Park* (ERP). Prasarana lingkungan ini digunakan antar wilayah melalui berbagai mekanisme kerjasama. Rencana pengembangan prasarana yang digunakan lintas wilayah administratif meliputi Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) dilengkapi dengan instalasi *Waste to Energy* (WTE) yang dikelola bersama untuk kepentingan antar wilayah. Instalasi Pengolahan Limbah Tinja dan Pengelolaan Limbah B3.

4.1.9.3.1. Tempat Pemrosesan Akhir (TPA)

Untuk penanganan persampahan mendatang, sistem pengelolaan persampahan di Provinsi Jawa Timur dibedakan berdasarkan perwilayahan. Secara umum penanganan sampah dilakukan dengan sistem:

a. Penimbunan Saniter (*Sanitary Landfill*)

Penimbunan saniter adalah teknik penimbunan sampah yang dapat meminimumkan dampak yang merusak lingkungan dimana teknik yang digunakan adalah dengan memadatkan sampah dengan

ketebalan 3,5 – 5 meter dan kemudian ditimbun dengan tanah setebal 15 – 30 cm.

b. Pembakaran (*Incineration*)

Pembakaran merupakan salah satu cara pemusnahan sampah dengan cara mengurangi volume maupun berat sampah melalui proses pembakaran.

c. Pembuatan Kompos (*Composing*)

Pembuatan kompos merupakan salah satu cara mengolah sampah organik agar dapat dimanfaatkan kembali yakni dengan cara mengelola sampah menjadi pupuk.

d. Pemanfaatan Ulang (*Recycling*)

Pemanfaatan ulang adalah cara pengolahan sampah anorganik agar dapat dimanfaatkan kembali dengan cara mengolah sampah menjadi barang yang bernilai ekonomis.

Tempat Pemrosesan Akhir (TPA) dilengkapi dengan instalasi *Waste to Energy* (WTE) yang dikelola bersama untuk kepentingan antar wilayah. Dalam pembangunan TPA regional di wilayah Provinsi Jawa Timur, maka kriteria yang harus dipenuhi antara lain:

1. Kondisi geologi
 - a. Tidak berlokasi di zona *holocene fault*.
 - b. Tidak boleh di zona bahaya geologi.
2. Kondisi hidrogeologi
 - a. Tidak boleh mempunyai muka air tanah < 3 m.
 - b. Tidak boleh keluasan tanah lebih besar 10 – 6 cm / det.
 - c. Jarak terhadap sumber air minum harus lebih besar dari 100 meter di hilir aliran.
 - d. Dalam hal tidak ada zona yang memenuhi kriteria-kriteria tersebut diatas, maka harus diadakan masukkan teknologi.
3. Kemiringan zona harus kurang dari 20%.
4. Tidak boleh pada daerah lindung/cagar alam dan daerah banjir dengan periode ulang 25 tahun.

Rencana pengembangan kawasan pengelolaan sampah dan limbah terpadu terletak di Kabupaten Gresik.

Tempat penampungan sampah sementara di Jawa Timur mengalami peningkatan sebesar 14,02% selama tahun 2006-2010, yakni dari 813 lokasi menjadi 927 lokasi. Namun peningkatan TPS ini tidak diimbangi oleh peningkatan TPA, yang hanya 7,02% selama 2006-2010. Jumlah TPA sampah di Jawa Timur pada tahun 2006 hanya berjumlah 57 lokasi dan pada tahun 2010 bertambah menjadi 61 lokasi. Berdasarkan rasio TPS per satuan penduduk di Jawa Timur selama tahun 2009-2010 mengalami peningkatan dari 2,37 TPS per 100.000 penduduk di tahun 2009 menjadi 2,47 TPS per 100.000

penduduk di tahun 2010.

Secara umum, pengelolaan sampah di Jawa Timur pada tahun 2010 mencapai 46,47% dari jumlah sampah yang dihasilkan. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, berarti terdapat peningkatan 0,78%, sebab pada tahun 2009 angka tersebut sebesar 45,69%. Sementara itu, persentase penanganan sampah selama tahun 2006-2008 masih sekitar 20%. Hal ini menunjukkan kepedulian pemerintah daerah setempat dan masyarakat dalam hal pengelolaan sampah dan lingkungan yang berkelanjutan tampaknya semakin besar.

4.1.9.3.2. Tempat Pengolahan Limbah Tinja

Pada masa mendatang diupayakan untuk penyelenggaraan pengelolaan limbah tinja secara komunal. Hal ini dikarenakan limbah tinja dapat berpengaruh pada lingkungan setempat dan manusianya, khususnya pada daerah bantaran kali yang tidak mempunyai tempat untuk membuang hajat, baik secara pribadi maupun komunal. Untuk itu, perlu adanya pengelolaan limbah tinja secara komunal yang meminimalisasi pencemaran sungai dan lingkungan setempat serta dapat dimanfaatkan untuk keperluan energi bagi lingkungan setempat.

Tempat akhir pembuangan tinja pada rumah tangga dapat ditunjukkan pada tabel 4.23. sebagai berikut ini.

Tabel 4.23.
Persentase Rumahtangga menurut Tempat Akhir
Pembuangan Tinja Tahun 2009 – 2010

Tempat Akhir Pembuangan Tinja	2009	2010
Tangki/SPAL	58,12%	62,73%
Kolam/sawah	0,79%	0,68%
Sungai/danau/laut	16,18%	13,93%
Lubang tanah	21,87%	20,46%
Pantai/tanah lapang/kebun	2,78%	2,03%
Lainnya	0,25%	0,17%

Sumber : BPS Jawa Timur (2011)

Pada tabel 4.23. menunjukkan tempat akhir pembuangan tinja yang mengalami kenaikan pada tangki/SPAL, yaitu sebesar 4,61%, sedangkan pada kolam/sawah, sungai/danau/laut, lubang tanah,

pantai/tanah lapang/kebun dan lainnya mengalami penurunan masing-masing sebesar 0,09%, 2,25%, 1,41%, 0,75% dan 0,08%. Untuk rumah tangga yang menggunakan fasilitas tempat akhir pembuangan tinja tahun 2009 dan tahun 2010 dapat ditunjukkan pada tabel 4.24. sebagai berikut ini.

Tabel 4.24.
Persentase Rumah tangga Menurut Penggunaan Fasilitas Tempat Akhir Pembuangan Tinja Tahun 2009 – 2010

Penggunaan Fasilitas Tempat Buang Air Besar	2009	2010
Sendiri	62,65%	63,81%
Bersama	15,32%	15,54%
Umum	1,76%	1,09%
Tidak ada	20,28%	19,56%

Sumber : BPS Jawa Timur (2011)

Berdasar pada tabel 4.24. tersebut penggunaan fasilitas tempat buang air besar yang mengalami kenaikan adalah tempat buang air sendiri dan bersama masing-masing sebesar 1,18% dan 0,22%, sedangkan tempat buang air umum dan tidak ada mengalami penurunan masing-masing sebesar 0,67% dan 0,72%. Hal ini menunjukkan kesadaran masyarakat akan pentingnya lingkungan yang bersih dan sehat.

4.1.9.3.3. Tempat Pengolahan Limbah B3

Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) adalah bahan yang karena sifat dan atau konsentrasinya dan atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mencemarkan dan atau merusak lingkungan hidup dan atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lainnya. Pengelolaan limbah B3 adalah rangkaian kegiatan yang mencakup penyimpanan, pengumpulan, pengangkutan, pengelolaan limbah B3 serta penimbunan hasil pengolahan tersebut. Rencana pengelolaan sistem prasarana lingkungan yang digunakan lintas wilayah administratif, meliputi:

- a. Kerjasama antar wilayah dalam hal pengelolaan dan penanggulangan masalah sampah terutama di wilayah perkotaan;
- b. Pengalokasian tempat pembuangan akhir sesuai dengan persyaratan teknis;

- c. Pengolahan dilaksanakan dengan teknologi ramah lingkungan sesuai dengan kaidah teknis;
- d. Pemilihan lokasi untuk prasarana lingkungan harus sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan;
- e. Perencanaan pengelolaan secara regional dan terpadu di 8 (delapan) wilayah, yaitu
 1. *Greater* Surabaya (Surabaya, Sidoarjo dan Gresik);
 2. Malang Raya (Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Malang);
 3. Mojokerto (Kota Mojokerto dan Kabupaten Mojokerto);
 4. Madiun (Kota Madiun dan Kabupaten Madiun);
 5. Kediri (Kota Kediri dan Kabupaten Kediri);
 6. Blitar (Kota Blitar dan Kabupaten Blitar);
 7. Pasuruan (Kota Pasuruan dan Kabupaten Pasuruan); dan
 8. Probolinggo (Kota Probolinggo dan Kabupaten Probolinggo).

4.2. Analisis Biaya-Manfaat-Dampak

Analisis biaya-manfaat-dampak adalah analisis untuk mengkaji biaya, manfaat dan dampak kegiatan-kegiatan yang terkait dengan infrastruktur, baik dalam bidang energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, jalan dan transportasi darat, transportasi laut, transportasi udara, perkeretaapian, sumber daya air, perumahan dan permukiman.

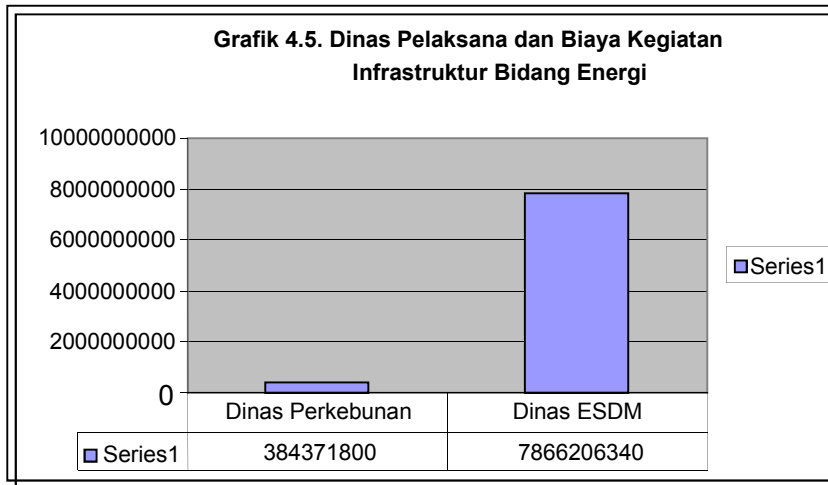
4.2.1. Bidang Energi

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang energi pada tahun 2010 dilakukan oleh 2 (dua) Dinas, yaitu Dinas Perkebunan dan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Perkebunan sebesar Rp 384.371.800 dan Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral sebesar Rp 7.481.834.540. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas-dinas tersebut adalah sebesar Rp. 7.866.206.340.

Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan Desa Mandiri Pangan dan Energi	400.000.000	384.371.800	96,09	Terfasilitasinya pengembangan desa mandiri pangan dan energi

Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Timur
--

No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan dan Pemanfaatan Sumber Energi Baru Terbarukan	5.489.910.000	5.364.915.940	97,56	Terbangunnya unit pengolahan biogas
2.	Pengembangan Infrastruktur Jaringan dan Penyediaan Pembangkit Listrik Menggunakan Sumber Energi Alternatif	2.295.500.000	2.116.918.600	92,24	Terlaksananya pembangunan PLTMH



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang energi adalah sebagai berikut:

1. Adanya penghematan biaya energi pada suatu desa.
2. Memberi nilai tambah pada sumber energi terbarukan yang selama ini dibiarkan terbuang percuma.
3. Ketidaktergantungan energi pada suatu instansi tertentu, semisal Pembangkit Listrik Negara (PLN).

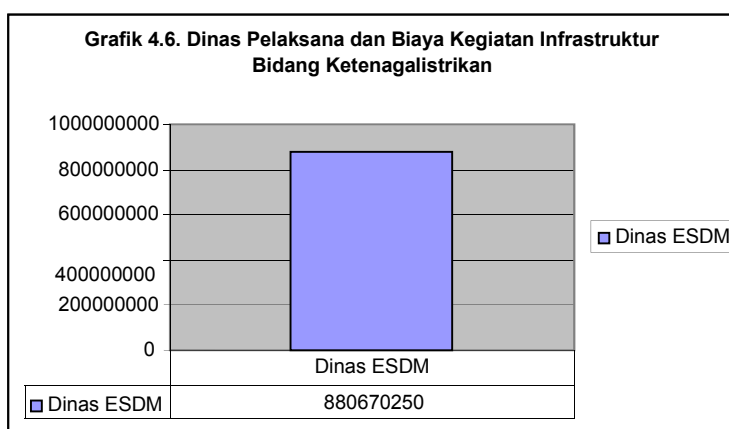
Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang energi adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan produktifitas pada desa tersebut.
2. Polusi atau pencemaran dari limbah lingkungan dapat diminimalisir, bahkan ditiadakan.
3. Terjaganya dan lestarnya sumber daya alam.

4.2.2. Bidang Ketenagalistrikan

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang ketenagalistrikan pada tahun 2010 hanya dilakukan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral sebesar Rp 880.670.250. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 880.670.250.

Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan Pembangkit Listrik Skala Kecil Tersebar Untuk Wilayah Pedesaan Terpencil dan Kepulauan	920.000.000	880.670.250	95,73	Terbangunnya pembangkit listrik tenaga surya



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang ketenagalistrikan adalah adanya penerangan untuk wilayah pedesaan terpencil dan kepulauan.

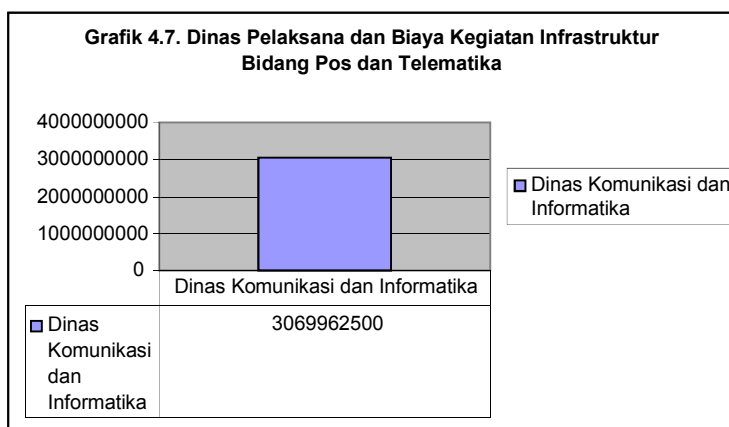
Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang ketenagalistrikan adalah peningkatan produktifitas masyarakat dan pertumbuhan ekonomi wilayah pedesaan terpencil dan kepulauan.

4.2.3. Bidang Pos dan Telematika

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang pos dan telematika pada tahun 2010 hanya dilakukan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Komunikasi dan Informatika sebesar Rp 3.069.962.500. Total biaya kegiatan-

kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 3.069.962.500.

Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan Infrastruktur TIK pada Unit Kerja Pemprov dan Kab/Kota	1.030.850.000	1.025.135.100	99,45	Terlayannya kebutuhan koneksi jaringan TIK dan kelancaran pertukaran data dan informasi antar kecamatan
2.	Fasilitasi penyediaan dan pengembangan jaringan TIK	664.000.000	657.295.200	98,99	Terlayannya kebutuhan koneksi jaringan FO antar SKPD dan unit kerja Pemprov Jatim
3.	Pemeliharaan Jaringan TIK dan Perangkat Keras	708.500.000	701.359.300	98,99	Terlayannya kebutuhan jaringan TIK pada unit kerja di lingkungan Pemprov Jatim
4.	Pengembangan dan pemeliharaan hardware dan software, layanan hosting dan colocation	693.000.000	686.172.900	99,01	Meningkatnya akses informasi masyarakat sesuai dengan kebutuhannya



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang pos dan telematika adalah sebagai berikut:

1. Adanya kelancaran dan kemudahan pertukaran data dan informasi antar kecamatan.
2. Adanya kelancaran dan kemudahan dalam hubungan kerja antar SKPD dan unit kerja Pemerintah Provinsi.
3. Tidak adanya kendala dan permasalahan yang berarti dalam penggunaan jaringan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) pada unit kerja di lingkungan Pemerintah Provinsi.
4. Masyarakat dapat mudah mengakses semua informasi yang ada di unit kerja pemerintahan.

Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang pos dan telematika adalah sebagai berikut:

1. Tersusunnya data dan informasi yang sistematis dan komprehensif.
2. Kemudahan dalam melakukan pengambilan keputusan pada tingkat kecamatan berdasarkan data dan informasi tersebut.
3. Terjalannya koordinasi dan sinkronisasi yang selaras, serasi dan sinergi antar SKPD dan unit kerja Pemerintah Provinsi.
4. Kelancaran dan kemudahan dalam melaksanakan berbagai aktivitas pada unit kerja di lingkungan Pemerintah Provinsi.
5. Adanya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan suatu wilayah.

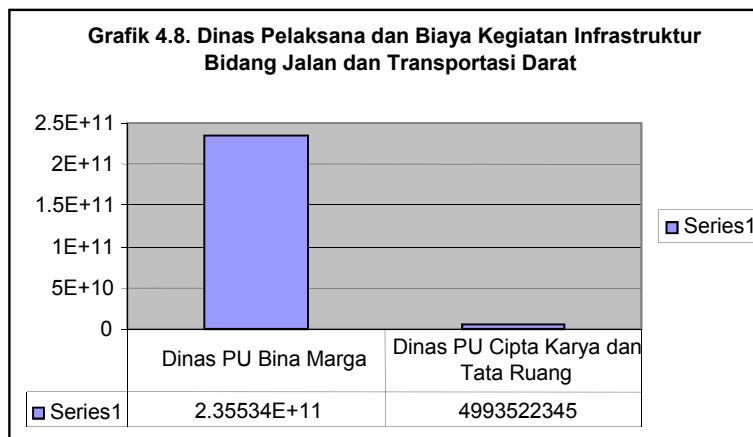
4.2.4. Bidang Jalan dan Transportasi Darat

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang jalan dan transportasi darat pada tahun 2010 dilakukan oleh 2 (dua) Dinas, yaitu Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga sebesar Rp 235.534.277.491 dan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang sebesar Rp 4.993.522.345. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas-dinas tersebut adalah sebesar Rp. 240.527.799.836.

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Peningkatan Jalan Provinsi	55.490.271.350	53.840.389.971	97,03	Tercapainya target peningkatan jalan
2.	Penggantian Jembatan Provinsi	8.376.533.000	8.376.533.000	100	Terselenggaranya penggantian jembatan provinsi
3.	Pengadaan Tanah Fly Over Peterongan & Jalan Kalianak	6.830.575.000	2.674.014.275	39,15	Lahan dan bangunan yang telah dibebaskan

4.	Peningkatan Jalan Sidoarjo-Krian-Legundi-Bunder	18.506.400.000	16.742.922.818	90,47	Tercapainya target peningkatan jalan
5.	Pembangunan Jalan Lintas Selatan	20.086.416.680	18.711.277.342	93,15	Penyempurnaan grade agregat terbukanya lahan untuk pembangunan jalan
6.	Pembangunan Jembatan Lintas Selatan	7.274.637.800	6.324.631.199	86,94	Pelaksanaan pembangunan jembatan lintas selatan
7.	Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan	106.821.594.100	105.388.228.407	98,66	Pelaksanaan Rehab/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan
8.	Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan UPT Mojokerto	7.920.000.000	7.915.336.490	99,94	Pelaksanaan Rehab/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan
9.	Rehab Jalan dan Jembatan Dalam Kondisi Tanggap Darurat	19.784.000.000	15.560.943.989	78,65	Terlaksananya rehabilitasi jalan dan jembatan yang rusak akibat bencana alam

Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pembangunan / Peningkatan Infrastruktur	5.235.225.100	4.993.522.345	95,38	Terlaksananya pembangunan jalan dan saluran permukiman



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang jalan dan transportasi darat adalah sebagai berikut:

1. Sebagai penghubung antara wilayah satu dengan wilayah lainnya.
2. Pengurangan biaya eksploitasi.
3. Minimalisasi atau ketiadaan lagi biaya-biaya jalan batuan.
4. Berkurangnya kemacetan dan memperlancar arus transportasi.
5. Penghematan waktu bagi penumpang dan angkutan barang.
6. Bertambahnya arus barang dan arus orang.
7. Pengurangan biaya angkutan atau transportasi.

Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang jalan dan transportasi darat adalah sebagai berikut:

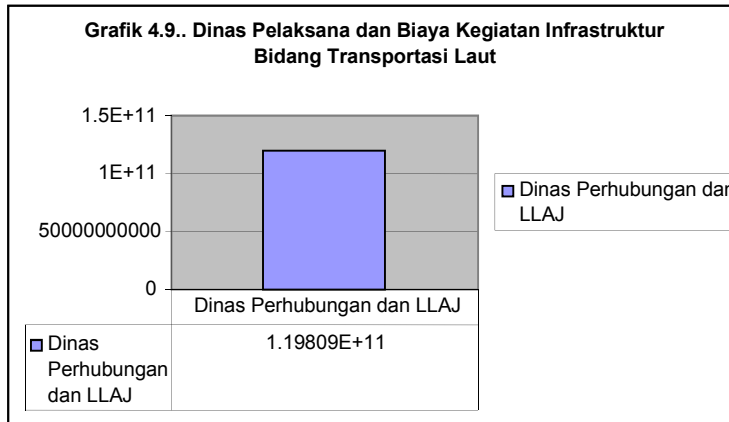
1. Mendorong kerjasama dan kemitraan antara daerah satu dengan daerah lainnya.
2. Mendorong dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.
3. Berkurangnya kecelakaan di jalan raya.
4. Membuka keterisoliran suatu wilayah.
5. Kenyamanan dan keamanan dalam berkendara.

4.2.5. Bidang Transportasi Laut

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi laut pada tahun 2010 hanya dilakukan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan sebesar Rp 119.809.028.250. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 119.809.028.250.

Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pembangunan Dermaga Penyebrangan Pulau Raas	12.000.000.000	11.989.538.000	99,91	Terlaksananya pembangunan sarana dermaga di pulau raas sebagai upaya membuka keterisoliran wilayah
2.	Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Ketapang	11.725.000.000	11.718.494.000	99,94	Meningkatnya sarana dermaga penyeberangan
3.	Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Paciran	36.400.000.000	36.376.697.400	99,94	Terwujudnya sarana dermaga pelabuhan penyeberangan paciran
4.	Pengadaan dan	4.500.000.000	4.383.109.000	97,40	Tersedia dan

	Pemasangan SBNP Pelabuhan Penyeberangan				terpasangnya SBNP pelabuhan penyeberangan
5.	Pembangunan Pelabuhan Laut di Pulau Gilimandagin	900.000.000	869.617.000	96,62	Terbangunnya sarana prasarana pelabuhan
6.	Pengadaan dan Pemasangan Marine Automated Weather System (MAWS)	700.000.000	699.381.000	99,91	Tersedia dan terpasangnya MAWS di dua pelabuhan laut, Pelabuhan Tamperan Kab. Pacitan dan Pelabuhan Tanjung Tembaga Kab. Probolinggo
7.	Pembangunan Pelabuhan Laut Boom Kab. Banyuwangi	12.000.000.000	11.413.040.000	95,11	Terlaksananya pembangunan sarana prasarana pada Pelabuhan Boom Banyuwangi
8.	Pembangunan Pelabuhan Laut Tanjung Tembaga Probolinggo	38.400.000.000	37.245.916.850	96,99	Terlaksananya kegiatan reklamasi
9.	Pembangunan Pelabuhan Laut Pasean Kab. Pamekasan	1.000.000.000	945.668.000	94,57	Pembangunan sisi darat berupa pagar BRC
10.	Pembangunan Pelabuhan Laut P. Giliraja Kab. Sumenep	800.000.000	766.109.000	95,76	Pembangunan causeway
11.	Pembangunan Pelabuhan Laut Sapudi Kab. Sumenep	3.000.000.000	2.913.065.000	97,10	Pembangunan/ pelebaran causeway
12.	Pengadaan, Pemasangan dan Pemeliharaan Sarana Bantu Navigasi Pelayaran	500.000.000	488.393.000	97,68	Tersedia dan terpasangnya sarana Bantu navigasi di Pelabuhan Laut Brondong



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi laut adalah sebagai berikut:

1. Pengurangan waktu tunggu bagi kapal-kapal.
2. Peningkatan distribusi frekuensi bagi kedatangan dan keberangkatan kapal-kapal.
3. Penghematan biaya-biaya pengapalan.
4. Berkurangnya biaya-biaya pelayanan di pelabuhan.
5. Mempercepat pembongkaran muatan kapal.
6. Bertambahnya kapasitas dermaga.
7. Bertambahnya navigasi dalam pelayaran.
8. Berkurangnya biaya-biaya tenaga kerja.
9. Minimalisasi atau ketiadaan muatan kerusakan di kapal-kapal.

Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi laut adalah sebagai berikut:

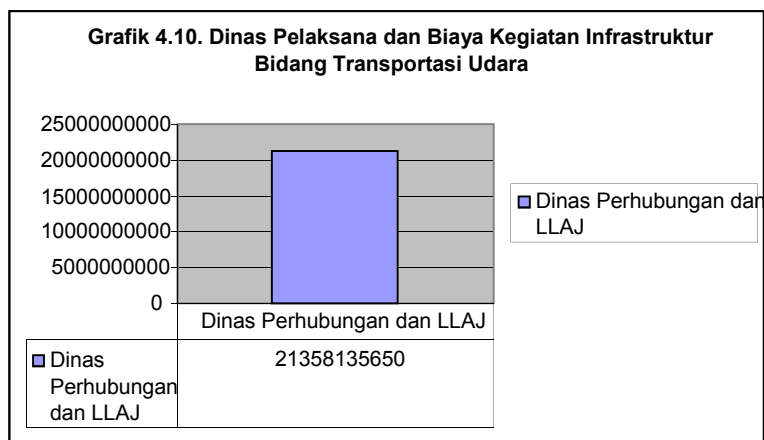
1. Kenyamanan dan keamanan dalam menggunakan transportasi laut.
2. Kelancaran dan kecepatan dalam perjalanan kapal-kapal.
3. Peningkatan muatan penumpang dan barang.
4. Meminimalisir atau meniadakan terjadinya kecelakaan di laut.
5. Mendorong dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.
6. Membuka keterisoliran suatu wilayah.

4.2.6. Bidang Transportasi Udara

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi udara pada tahun 2010 hanya dilakukan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan sebesar Rp 21.358.135.650. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 21.358.135.650.

Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur

No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pembangunan Bandara Udara Banyuwangi	1.000.000.000	970.906.500	97,09	Terlaksananya pembangunan pagar keliling bandara
2.	Peningkatan Fasilitas Operasional Bandara Jember	1.000.000.000	963.663.150	96,37	Terwujudnya sarana penunjang Bandara Jember berupa pembuatan drainase sisi runway
3.	Peningkatan Fasilitas Operasional Bandara Bandara Abdul Rahman Saleh Malang	20.000.000.000	19.423.566.000	97,12	Terwujudnya sarana penunjang Bandara Abdul Rahman Saleh Malang



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi udara adalah penghematan waktu bagi penumpang dan muatan pada transportasi udara.

Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang transportasi udara adalah sebagai berikut:

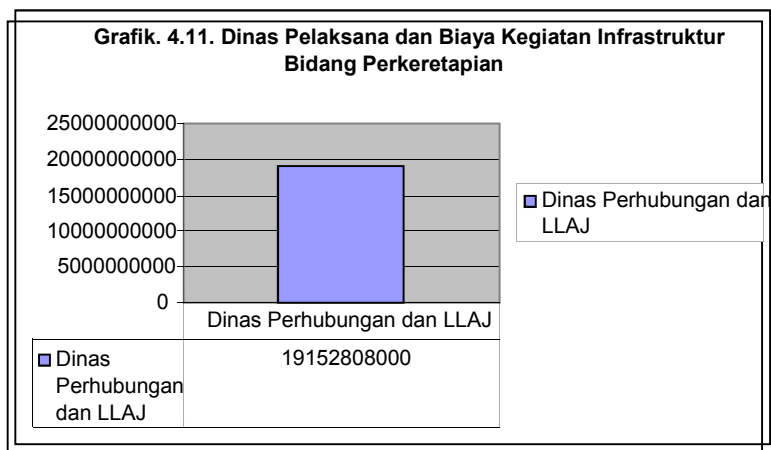
1. Kenyamanan dan keamanan dalam menggunakan transportasi udara.
2. Mendorong dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.
3. Membuka keterisoliran suatu wilayah.

4.2.7. Bidang Perkeretaapian

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perkeretaapian pada tahun 2010 hanya dilakukan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas

Angkutan Jalan. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan sebesar Rp 19.152.808.000. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 19.152.808.000.

Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Alarm Early Warning System di Perlintasan sebidang KA se-Jatim	18.000.000.000	17.958.830.000	99,77	Tersedianya dan terpasangnya alarm early warning system di perlintasan sebidang KA se-Jatim
2.	Pengadaan dan Pemasangan Rambu pada Perlintasan sebidang KA se-Jatim	500.000.000	467.443.000	93,49	Terpasangan dan tersedianya rambu pada perlintasan sebidang KA se-Jatim
3.	Pemeliharaan dan Perawatan Alarm Early Warning System	750.000.000	726.535.000	96,87	Terpeliharanya alarm early warning system yang telah terpasang



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perkeretaapian adalah sebagai berikut:

1. Pemberitahuan dini kejadian di perlintasan kereta api.
2. Rendahnya biaya-biaya pelangsiran.
3. Berkurangnya jumlah gerbong yang tertahan di pelataran.
4. Berkurangnya waktu tunggu di ruang pelataran.
5. Berkurangnya kerusakan gerbong dan barang muatan.

Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perkeretaapian adalah sebagai berikut:

1. Kenyamanan dan keamanan dalam berkeretaapi.
2. Berkurangnya atau tiadanya kecelakaan kereta api.
3. Kecepatan dan ketepatan dalam menggunakan transportasi Kereta Api.
4. Mendorong dan mendukung pertumbuhan ekonomi daerah.
5. Membuka keterisoliran suatu wilayah.

4.2.8. Bidang Sumber Daya Air

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang sumber daya air pada tahun 2010 dilakukan oleh 5 (lima) Dinas, yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Perkebunan serta Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Kesehatan sebesar Rp 1.460.022.465, Dinas Pekerjaan Umum Pengairan sebesar Rp 27.525.456.315, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang sebesar Rp 12.757.370.500, Dinas Perkebunan sebesar Rp 1.036.000.000 serta Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral sebesar Rp 885.730.250. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas-dinas tersebut adalah sebesar Rp. 43.664.579.530.

Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Penyediaan Sarana Air Bersih dan Sanitasi Dasar	1.500.000.000	1.460.022.465	97,33	Terpenuhinya air bersih yang memenuhi syarat kesehatan dan bisa diakses masyarakat dan depot air minum sehat

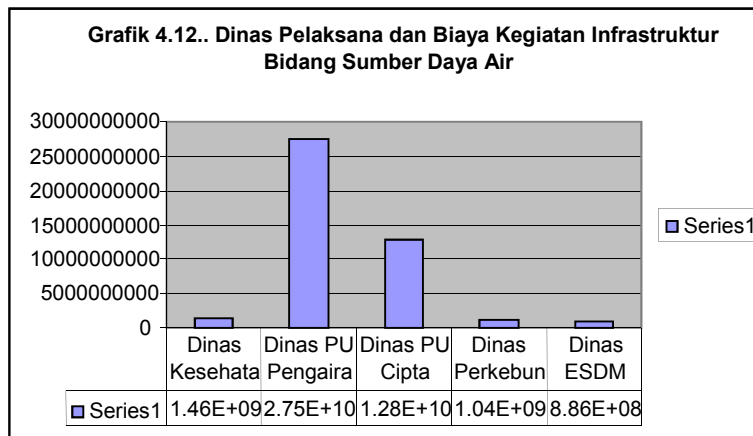
Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pelaksanaan Operasi dan Pemeliharaan Jaringan Irigasi	2.483.906.600	2.303.767.915	92,75	Luas layanan sungai
2.	Rehabilitasi Daerah Irigasi	25.955.771.500	25.221.688.400	97,17	Panjang saluran dan luas layanan

Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana	%	Indikator Kinerja

			Kegiatan (Rp)		
1.	Penyediaan Sarana dan Prasarana Air Bersih Untuk Desa-Desa Rawan Air	13.032.000.000	12.757.370.500	97,89	Terlaksananya penyediaan sarana dan prasarana air bersih

Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan Sumber Daya Lahan dan Air	1.036.000.000	1.036.000.000	100	Terpeliharanya saluran irigasi usaha tani tebu dan lahan perkebunan

Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Pengembangan Pemanfaatan dan Konservasi Air Tanah	1.627.366.000	885.730.250	54,43	Terlaksananya pembuatan sumur bor pada daerah sulit air



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang sumber daya air adalah sebagai berikut:

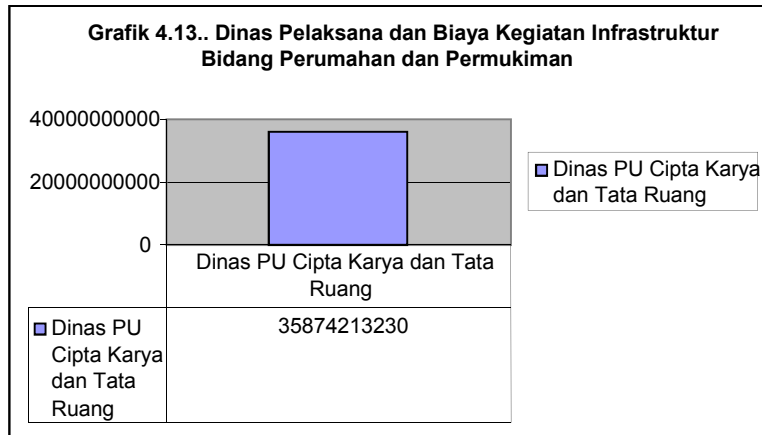
1. Terpenuhinya air bersih yang memenuhi syarat kesehatan.
2. Terpenuhinya kebutuhan air pada aktivitas-aktivitas yang terkait dengan penggunaan sumber daya air.

3. Terpenuhinya kebutuhan air bersih untuk desa-desa rawan air.
 4. Teraliri lahan pertanian dan perkebunan.
- Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang sumber daya air adalah sebagai berikut:
1. Peningkatan pola hidup sehat masyarakat.
 2. Mencegah atau meminimalisir penyakit.
 3. Peningkatan aktivitas-aktivitas dan produktifitas masyarakat.
 4. Mencegah adanya banjir.
 5. Peningkatan produktifitas pertanian dan perkebunan.

4.2.9. Bidang Perumahan dan Permukiman

Kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perumahan dan permukiman pada tahun 2010 dilakukan hanya oleh Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang. Adapun realisasi biaya yang dikeluarkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang sebesar Rp 35.847.213.230. Total biaya kegiatan-kegiatan infrastruktur yang dilakukan oleh dinas tersebut adalah sebesar Rp. 35.847.213.230.

Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Jawa Timur					
No.	Nama Kegiatan	Dana Kegiatan (Rp)	Realisasi Dana Kegiatan (Rp)	%	Indikator Kinerja
1.	Peningkatan Sarana dan Prasarana Permukiman Kawasan Khusus	2.861.057.000	2.857.739.465	99,88	Tersedianya sarana dan prasarana lingkungan permukiman yang lebih baik
2.	Pembangunan Jalan/Saluran Lingkungan Permukiman	3.862.975.800	3.824.153.715	99,00	Terlaksananya pembangunan jalan/saluran lingkungan permukiman
3.	Pembangunan dan Pengelolaan Rumah Susun Sederhana Sewa	38.728.364.000	29.165.320.050	75,31	Tersedianya rusunawa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah



Manfaat dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perumahan dan permukiman adalah sebagai berikut:

1. Terciptanya lingkungan permukiman yang baik.
2. Tidak ada banjir atau genangan kotoran di saluran air.
3. Terpenuhinya kebutuhan masyarakat berpenghasilan rendah akan perumahan.
4. Adanya perubahan dari lingkungan kumuh menjadi lingkungan yang bersih dan tertata.

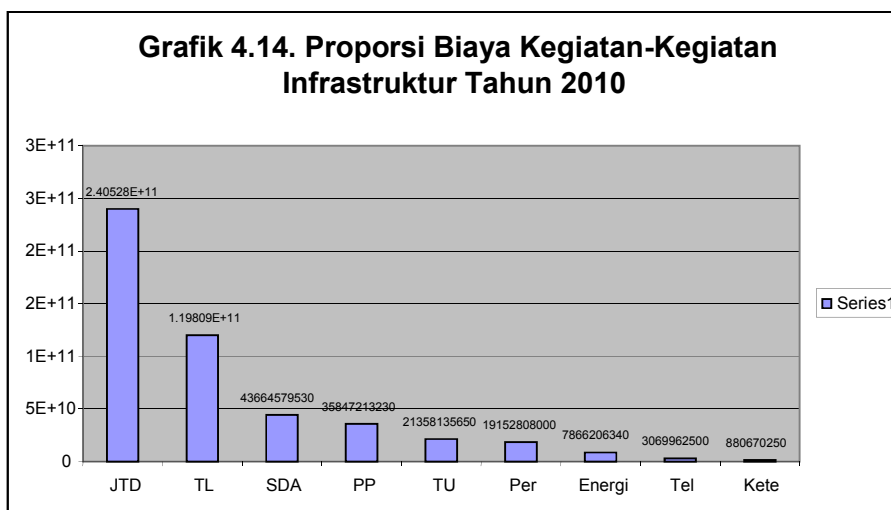
Dampak dari kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang perumahan dan permukiman adalah sebagai berikut:

1. Kondisi dan keadaan masyarakat menjadi lebih baik.
2. Lingkungan permukiman menjadi bersih.
3. Adanya pola hidup sehat dan lingkungan bersih pada masyarakat berpenghasilan rendah.
4. Minimalisir atau ketiadaan akan permukiman kumuh.

Dinas-dinas yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan infrastruktur pada tahun 2010 adalah Dinas Perkebunan, Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang, Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan, Dinas Kesehatan dan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan,

Adapun proporsi kos dalam kegiatan-kegiatan infrastruktur tahun 2010 mulai yang terbesar sampai yang terkecil, yaitu pada bidang jalan dan transportasi darat sebesar Rp 240.527.799.836, bidang transportasi laut sebesar Rp 119.809.028.250, bidang sumber daya air sebesar Rp 43.664.579.530, bidang perumahan dan permukiman sebesar Rp 35.847.213.230, bidang transportasi udara sebesar Rp 21.358.135.650, bidang perkeretaapian sebesar Rp 19.152.808.000, bidang energi sebesar 7.866.206.340, bidang pos dan telematika

sebesar Rp 3.069.962.500 dan bidang ketenagalistrikan sebesar Rp 880.670.250.



Keterangan:

JTD = Jalan dan Transportasi Darat
 TL = Transportasi Laut
 SDA = Sumber Daya Alam
 PP = Perumahan dan Permukiman
 TU = Transportasi Udara
 Per = Perkeretaapian
 Energi = Energi
 Tel = Pos dan Telematika
 Kete = Ketenagalistrikan

Dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan infrastruktur tersebut, dinas-dinas yang tidak terkait langsung dengan kegiatan-kegiatan infrastruktur tersebut harusnya tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Hal ini dikarenakan keberadaan dinas-dinas tersebut sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi. Dengan adanya dinas-dinas lain yang tidak kompeten dalam melakukan kegiatan-kegiatan, seperti Dinas Perkebunan dan Dinas Kesehatan harusnya mengalihkan atau menyerahkan kegiatan-kegiatan tersebut kepada dinas-dinas yang kompeten dalam kegiatan-kegiatan tersebut.

4.3. Analisis Pemetaan Potensi, Kendala, Permasalahan dan Solusi

Analisis pemetaan potensi, kendala, permasalahan dan solusi ini merupakan analisis untuk mengetahui potensi, kendala, permasalahan dan solusi yang dihadapi oleh kegiatan infrastruktur bidang energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, jalan dan

transportasi darat, transportasi laut, transportasi udara, perkeretapian, sumber daya air serta perumahan dan permukiman.

Infrastruktur Bidang	Potensi	Kendala	Permasalahan	Solusi
1. Energi	- Kebutuhan energi yang selalu meningkat.	- Pasokan gas kurang. - Distribusi energi yang tidak merata.	- Masih menjadi kewenangan pusat. - Energi yang tidak terbarukan kian menipis.	- Pembangunan transmisi, jaringan dan gardu induk Desa Mandiri Energi. - Pemanfaatan energi alternatif dan energi terbarukan. - Negosiasi dengan pemerintah pusat terkait kewenangan.
2. Ketenagalistrikan	- Kebutuhan listrik yang selalu meningkat.	- Pasokan bahan bakar untuk listrik yang minim. - Distribusi listrik yang tidak merata.	- Masih menjadi kewenangan pusat.	- Negosiasi dengan pemerintah pusat terkait kewenangan. - Membuat listrik alternatif dengan energi alternatif dan energi terbarukan.
3. Pos dan Telematika	- Kebutuhan pos dan telematika meningkat pesat	- Terbatasnya kemampuan pembiayaan. - Terbatasnya kemampuan adopsi dan adaptasi teknologi. - Literasi masyarakat di bidang teknologi informasi dan komunikasi yang masih rendah.	- Terbatasnya kapasitas, jangkauan dan kualitas infrastruktur. - Terbatas dan tidak meratanya ketersediaan infrastruktur bidang pos dan telematika.	- Pelibatan kerjasama swasta dalam investasi pada bidang pos dan telematika. - Penyediaan infrastruktur di daerah yang secara ekonomi kurang menguntungkan. - Optimalisasi pemanfaatan infrastruktur. - Peningkatan sinergi pemanfaatan dan pembangunan infrastruktur.
4. Jalan dan Transportasi Darat	- Meningkatnya pertumbuhan kendaraan bermotor.	- Pembangunan Jalan Tol lamban. - Curah hujan yang banyak. - Rendahnya disiplin dan perilaku pengguna kendaraan	- Pembebasan lahan. - Kemacetan lalu lintas. - Volume kendaraan dan beban tonase kendaraan yang berlebihan.	- perbaikan drainase jalan. - Pemeliharaan dan pembangunan jalan. - Pemberian sanksi beban tonase kendaraan yang berlebihan. - Pengembangan <i>busway</i> .

		bermotor.	- Keterlambatan dana dari pemerintah pusat.	- Bekerjasama dengan swasta dalam hal pengadaan jalan.
5. Transportasi Laut	<ul style="list-style-type: none"> - Pengembangan Alur Pelayaran Barat Surabaya (APBS). - Masih banyak wilayah kepulauan yang belum memadai sarana transportasinya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kedalaman alur hanya -9,5m LWS. - Dukungan infrastruktur yang masih belum memadai. - Aksesibilitas menuju pelabuhan rendah. - Belum efektifnya pelaksanaan Pergub No. 77 Tahun 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pipa yang dipasang tidak sesuai dengan ijin prinsip dari Dirjen Hubla, dimana bila ada pipa yang dipasang melintang alur, maka harus ditanam -30m LWS. Kenyataannya ada 2 (dua) lokasi pipa yang melintang APBS hanya ditanam sedalam -10m LWS sampai -12m LWS. - Kondisi dermaga di wilayah kepulauan sangat terbatas. - Frekuensi penyeberangan masih rendah. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan dermaga di wilayah kepulauan. - Peningkatan frekuensi penyeberangan. - Adpel membuat maklumat bahwa kapal-kapal yang berlayar dibatasi dengan draft maksimal 8,5m. - Meminta kepada PT KODECO lebih memacu kegiatan pendalaman sehingga dapat selesai sesuai jadwal. - Peningkatan akses dari pusat-pusat produksi ke Tanjung Perak. - Pembangunan Pelabuhan Teluk Lamong sebagai Pelabuhan Peti Kemas.
6. Transportasi Udara	<ul style="list-style-type: none"> -Peningkatan aksesibilitas semakin besar. - Kebutuhan transportasi udara semakin meningkat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kapasitas terminal Bandara Juanda sudah overload. - Terminal dan fasilitas pendukung kurang memadai. - Adanya keterbatasan pendanaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fasilitas keselamatan, baik dari sisi udara maupun dari sisi darat kurang memadai. - Pengembangan bandara masih sangat terbatas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan double runway dan terminal baru. - Alternatif pengembangan bandara di Kabupaten Lamongan.
7. Perkeretaapian	<ul style="list-style-type: none"> - Volume lalu lintas jalan di wilayah perkotaan sudah 	<ul style="list-style-type: none"> - Penurunan rel elevasi kereta api yang mencapai 75 cm 	<ul style="list-style-type: none"> - Kualitas pelayanan kereta api masih sangat rendah. 	<ul style="list-style-type: none"> - Peningkatan jaringan kereta api dengan double track pada seluruh jaringan utama.

	<p>sangat padat.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terbatasnya pelayanan angkutan umum. - Kebutuhan sarana transportasi kereta api semakin meningkat. 	<p>pada jalur kereta api Sidoarjo – Gunung Gangsir (Gempol).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tidak adanya jalur ganda (<i>double track</i>). 		<ul style="list-style-type: none"> - Peningkatan kapasitas dan fasilitas. - Perbaikan manajemen kereta api. - Revitalisasi aset yang selama ini banyak tidak dimanfaatkan. - Pengembangan program pengadaan armada baru kereta api komuter. - Pengembangan stasiun dan fasilitas pendukungnya.
8. Sumber Daya Air	<ul style="list-style-type: none"> - Peningkatan permintaan pelayanan air minum dan lingkungan 	<ul style="list-style-type: none"> - Lambatnya pertumbuhan cakupan pelayanan air minum perpipaan. - Kesadaran manusia yang masih rendah terhadap kesehatan dan kebersihan lingkungan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tercemarnya air tanah dan air sungai. - Kurang tertatanya lingkungan yang sehat dan bersih. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perluasan jaringan distribusi. - Pembangunan instalasi pengelolaan air minum. - Rehabilitasi jaringan irigasi. - Pembangunan dan pemeliharaan lingkungan yang bersih dan sehat.
9. Perumahan dan Permukiman	<ul style="list-style-type: none"> -Kebutuhan perumahan yang meningkat. - Kurang tertatanya lingkungan yang bersih dan sehat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kesadaran manusia yang rendah terhadap permukiman yang bersih dan sehat. - Masih banyaknya perumahan kumuh. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lingkungan permukiman yang buruk. - Makin mahal nya harga perumahan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembangunan rusunawa. - Penataan dan pemeliharaan lingkungan permukiman yang bersih dan sehat.

4.4. Arah Kebijakan dan Strategi Kegiatan Permukiman Prasarana Wilayah

Untuk menghasilkan kinerja yang optimal pada kegiatan-kegiatan infrastruktur bidang energi, ketenagalistrikan, pos dan telematika, jalan dan transportasi darat, transportasi laut, transportasi udara, perkeretaapian, sumber daya air serta perumahan permukiman, perlu dibuat arah kebijakan dan strategi.

4.4.1. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Energi

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang energi adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan dan peningkatan energi terbarukan dan energi alternatif;
2. Peningkatan pemanfaatan potensi gas bumi;
3. Menjaga keamanan ketersediaan energi.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Pemanfaatan energi baru, energi terbarukan dan energi alternatif;
2. Peningkatan peran serta daerah di bidang pemanfaatan energi;
3. Peningkatan pengembangan gas bumi;
4. Pelaksanaan konservasi energi.

4.4.2. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Ketenagalistrikan

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang ketenagalistrikan adalah sebagai berikut:

1. Pemenuhan kebutuhan tenaga listrik terutama untuk menjamin pasokan tenaga listrik khususnya di daerah krisis listrik serta daerah terpencil secara efisien dan handal;
2. Optimalisasi perpaduan energi untuk bidang ketenagalistrikan;
3. Rehabilitasi dan *repowering* pembangunan pembangkit listrik;
4. Pengembangan sarana dan prasarana pembangkit panas bumi dan energi alternatif terbarukan;

5. Peningkatan industri ketenagalistrikan yang berwawasan lingkungan;
6. Peningkatan efisiensi dan efektifitas konsumsi listrik di sisi konsumen.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu pemanfaatan potensi energi terbarukan bagi pembangkit listrik skala kecil dan menengah terutama untuk daerah perdesaan.

4.4.3. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Pos dan Telematika

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang pos dan telematika adalah sebagai berikut:

1. Penciptaan sektor yang efisien, kompetitif, *robust* dan *sustainable*;
2. Pengembangan infrastruktur modern, broadband dan *secured*;
3. Pengembangan infrastruktur di wilayah non komersial;
4. Penciptaan *e-leadership*, apresiasi dan komitmen bagi pengembangan teknologi informasi dan komunikasi;
5. Pengembangan *e-government*;
6. Peningkatan e-literasi;
7. Pengembangan aplikasi, sistem, layanan berbasis teknologi informasi dan komunikasi;
8. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi secara sinergi untuk kegiatan lintas sektoral.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Penguatan fungsi pembinaan, pengaturan dan pengawasan;
2. Penguatan badan regulasi;
3. Peningkatan *cyber security*;
4. Optimalisasi penggunaan infrastruktur teknologi informasi dan komunikasi lintas wilayah;
5. Penentuan target PSO/USO secara jelas dan terdefinisi baik;

6. Pembangunan pusat pendidikan dan latihan teknologi informasi dan komunikasi di daerah;
7. Fasilitas penyediaan teknologi informasi dan komunikasi di daerah;
8. Pengembangan *open source* dan *local content*.

4.4.4. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Jalan dan Transportasi Darat

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang jalan dan transportasi darat adalah sebagai berikut:

1. Pemeliharaan rutin dan periodik jalan dan jembatan;
2. Peningkatan kapasitas dan pembangunan jalan;
3. Mengembangkan angkutan masal dengan model angkutan pemadu moda, yaitu membuka pelayanan jalur dari dan menuju Bandara Juanda ke 6 (enam) zona di Jawa Timur, yaitu Malang, Kediri, Probolinggo, Madiun, Lamongan dan Madura;
4. Peningkatan dan pengembangan fasilitas lalu lintas angkutan jalan melalui pengendalian *traffic light* jarak jauh;
5. Melakukan pembinaan pengemudi, pelajar, tenaga kerja dan pengusaha angkutan;
6. Membangun jaringan teknologi informasi di 20 (dua puluh) Jembatan Timbang secara *on-line*.
7. Pembangunan terminal Tipe A di Kota Malang dan Kabupaten Tulungagung;
8. Peningkatan penegakan hukum lalu lintas angkutan jalan melalui Operasi Sadar Keselamatan dan Ketertiban.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Pengembangan angkutan umum masal melalui angkutan pemadu moda;
2. Peningkatan kualitas pelayanan angkutan umum;
3. Pengembangan pengendalian *traffic light* jarak jauh;
4. Pengadaan dan pemasangan fasilitas lalu lintas pada ruas-ruas jalan provinsi dan kabupaten/kota;
5. Mengadakan kerjasama dengan Polisi Daerah Jawa Timur dalam hal pengawasan angkutan barang di Jembatan Timbang serta disiplin berlalu lintas;
6. Pembangunan terminal Tipe A;

7. Peningkatan penegakan hukum lalu lintas angkutan jalan;
8. Upaya pemberdayaan disiplin berlalu lintas di jalan

4.4.5. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Transportasi Laut

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang transportasi laut adalah sebagai berikut:

1. Menciptakan kompetisi dan memberi kesempatan yang lebih luas kepada swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan transportasi laut;
2. Meningkatkan pembinaan perusahaan transportasi laut;
3. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang transportasi laut;
4. Meningkatkan pemeliharaan dan kualitas lingkungan hidup serta penghematan energi di bidang transportasi laut;
5. Meningkatkan penyediaan dana pembangunan transportasi laut;
6. Meningkatkan kualitas administrasi negara pada sub sektor transportasi laut.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Peningkatan kualitas pelayanan;
2. Optimalisasi penggunaan fasilitas yang ada;
3. Pengembangan kapasitas transportasi laut;
4. Peningkatan produktivitas dan efisiensi perusahaan jasa transportasi laut;
5. Mengembangkan secara terus menerus sarana transportasi laut yang lebih hemat bahan bakar;
6. Perawatan sarana dan prasarana transportasi laut;
7. Pengembangan kapasitas pelabuhan;
8. Peningkatan keselamatan dan keamanan transportasi laut;
9. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang transportasi laut;
10. Membangun sistem pelayanan terpadu di pelabuhan-pelabuhan (*National Single Window*).

4.4.6. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Transportasi Udara

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang transportasi udara adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kapasitas prasarana bandara untuk meningkatkan keselamatan dan keamanan penerbangan;
2. Peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia bidang transportasi udara.
3. Penguatan regulasi dan kelembagaan bidang transportasi udara;
4. Peningkatan kerjasama bilateral maupun multilateral dalam bidang transportasi udara.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Meningkatkan kapasitas prasarana bandara;
2. Meningkatkan kompetensi dan keahlian sumber daya manusia bidang transportasi udara;
3. Melakukan kerjasama dengan pemangku kepentingan yang terkait dengan transportasi udara.

4.4.7. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perkeretapian

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang perkeretaapian adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan jaringan kereta api dengan jalur ganda (*double track*) pada seluruh jaringan utama;
2. Peningkatan kapasitas dan fasilitas utama;
3. Perbaikan manajemen kereta api; Revitalisasi aset yang selama ini banyak tidak dimanfaatkan;
4. Pengembangan program pengadaan armada baru kereta api komuter Surabaya – Sidoarjo (SUSI), Surabaya – Lamongan (SULAM), dan Angkutan Rakyat Surabaya – Mojokerto (Arek Surokerto).
5. Pengembangan stasiun dan fasilitas pendukungnya;
6. Pembangunan jaringan kereta api ruas stasiun Gubeng – Juanda (*Double Track* Waru – Wonokromo, *Elevated* Aloha – Juanda);
7. Relokasi jaringan rel kereta api Sidoarjo – Tulangan – Gunung Gangsir.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Membangun jaringan kereta api dengan jalur ganda (*double track*);
2. Pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana perkeretapian;
3. Optimalisasi aset yang menganggur.

4.4.8. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Sumber Daya Air

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang sumber daya air adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan TERPADU (konservasi, pendayagunaan, pengendalian daya rusak) dalam satu kesatuan pengelolaan wilayah sungai, berkelanjutan, berkeadilan dan berwawasan lingkungan.
2. Memperhatikan kepentingan dan kebutuhan masyarakat hulu dan hilir secara seimbang dan berkeadilan.
3. Mendayagunakan sumber daya air untuk pemenuhan kebutuhan air baku diprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan pokok rumah tangga penduduk miskin terutama di wilayah rawan defisit air;
4. Pengelolaan yang memadukan upaya-upaya dan aspek pengelolaan sumber air dengan pengaturan pemakaiannya.
5. Pengembangan modal sosial (*social capital*) melalui upaya pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dengan mengembangkan pola kemitraan sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan karakteristik sosial budaya setempat.
6. Penataan kelembagaan pengelolaan sumber daya air sehingga mampu mengkoordinasikan berbagai kepentingan para pemangku kepentingan.
7. Mendorong keterpaduan pengelolaan sumber daya air dalam satu wilayah sungai antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Menjaga keseimbangan ketersediaan air dalam perspektif ruang dan waktu;
2. Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya air;

3. Pemenuhan kebutuhan air irigasi dan rawa diutamakan untuk mempertahankan tingkat layanan irigasi dan mengoptimalkan infrastruktur sistem irigasi;
4. Penanggulangan banjir mengutamakan pendekatan non-konstruksi melalui konservasi sumber daya air dan pengelolaan wilayah sungai dengan memperhatikan keterpaduan tata ruang wilayah;
5. Pemenuhan kebutuhan air baku untuk memenuhi kebutuhan pokok rumah tangga termasuk di wilayah rawan defisit air, wilayah tertinggal dan wilayah strategis;
6. Pengembangan pola hubungan hulu-hilir agar tercapai pola pengelolaan yang lebih berkeadilan;
7. Pengembangan sistem *conjunctive use* antara pemanfaatan air permukaan dan air tanah ditujukan untuk menciptakan sinergi dan menjaga keberlanjutan ketersediaan air tanah;
8. Peningkatan partisipasi masyarakat dan kemitraan di antara pemangku kepentingan terus diupayakan dalam setiap upaya konservasi, pendayagunaan dan pengendalian data rusak air;
9. Mewujudkan azas kemanfaatan umum, keseimbangan dan kelestarian lingkungan;
10. Dalam upaya memperkuat *civil society*, keterlibatan masyarakat, BUMN/BUMD dan swasta perlu terus didorong;
11. Pengaturan kembali kewenangan dan tanggung jawab masing-masing pemangku kepentingan;
12. Membentuk dan memperkuat lembaga dewan sumber daya air dan komisi irigasi ditujukan sebagai instrumen kelembagaan untuk memantapkan mekanisme koordinasi, baik antar institusi pemerintah maupun antara institusi pemerintah dengan institusi masyarakat sehingga dapat mengurangi potensi konflik air.

4.4.9. Arah Kebijakan dan Strategi Bidang Perumahan dan Permukiman

Arah kebijakan kegiatan infrastruktur bidang perumahan dan permukiman adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan ketersediaan hunian layak, terjangkau dan memiliki kepastian hukum;
2. Meningkatkan akses rumah tangga ke hunian layak dan terjangkau;

3. Meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan dalam pembangunan perumahan;
4. Meningkatkan kapasitas pemangku kepentingan.

Strategi yang ditempuh untuk mencapai kebijakan tersebut, yaitu:

1. Menyediakan hunian sewa bagi masyarakat yang belum mampu memiliki rumah;
2. Meningkatkan fasilitasi pembangunan rumah susun sederhana milik (rusunami) di perkotaan;
3. Mengembangkan insentif bagi kalangan swasta yang menyediakan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah;
4. Memantapkan pasar primer dan pasar sekunder perumahan;
5. Meningkatkan kepastian penguasaan lahan dan bangunan;
6. Meningkatkan penyediaan subsidi KPR rumah sederhana sehat, rusunami dan rumah swadaya;
7. Meningkatkan kualitas lingkungan permukiman;
8. Memberdayakan komunitas perumahan dalam pembangunan dan pengelolaan permukiman;
9. Meningkatkan keterpaduan pembangunan perumahan melalui penguatan koordinasi pemangku kepentingan;
10. Mengoptimalkan kampanye publik, mediasi dan fasilitasi mengenai perilaku hidup bersih dan sehat.

BAB V

Pertumbuhan, Biaya Eksternalitas Dan Kebijakan Publik

5. Pendahuluan

Dalam analisis ekonomi regional, secara implisit seringkali diasumsikan bahwa daerah atau region yang dianalisis adalah homogen. Padahal secara faktual terdapat perbedaan yang menciptakan suatu hubungan unik antara suatu bagian dengan bagian lainnya dalam wilayah tersebut. Dalam suatu wilayah, ada penduduk atau kegiatan yang terkonsentrasi pada suatu tempat yang disebut dengan berbagai istilah seperti kota, pusat perdagangan, pusat industri, pusat pertumbuhan, simpul distribusi, pusat permukiman, atau daerah modal. Sebaliknya, daerah di luar pusat konsentrasi dinamakan: daerah pedalaman, wilayah belakang (*hinterland*), daerah pertanian, atau daerah pedesaan (Tarigan, 2004).

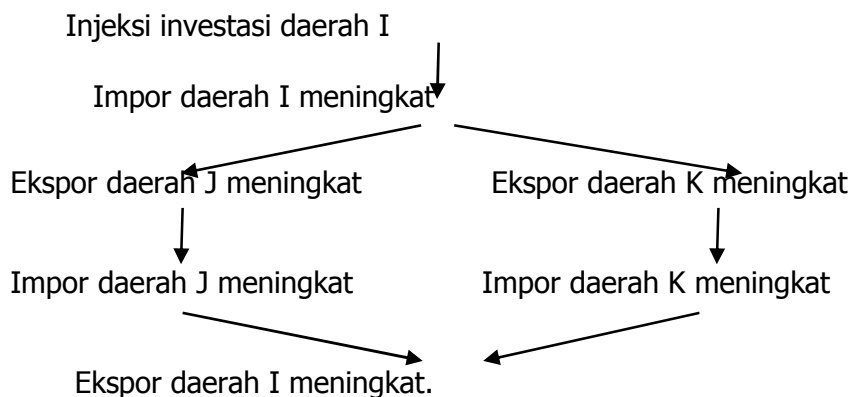
Keuntungan bertempat di daerah terkonsentrasi adalah terciptanya skala ekonomis (*economies of scale*) dan *economies of agglomeration* (*economies of localization*). Dikatakan *economies of scale*, karena dalam berproduksi sudah berdasarkan spesialisasi, sehingga produksi menjadi lebih besar dan biaya per unitnya menjadi lebih efisien. Dengan melakukan spesialisasi, dapat dibeli mesin dengan kapasitas yang lebih besar sehingga biaya per unit kapasitasnya menjadi lebih murah. Dasar dari *economies of scale* adalah faktor-faktor produksi yang tidak dapat dibagi (*indivisibility*), termasuk tenaga buruh dan pimpinan.

Economies of agglomeration adalah keuntungan karena ditempat tersebut terdapat berbagai keperluan dan fasilitas yang dapat digunakan untuk memperlancar kegiatan perusahaan, seperti jasa perbankan, asuransi, perbengkelan, perusahaan listrik, perusahaan air bersih, tempat-tempat pelatihan keterampilan, media untuk mengiklankan produk, dan lain sebagainya. Ditempat ini juga mudah diperoleh tenaga kerja terampil (tanpa melatih terlebih dahulu). Sebagai pusat

perdagangan, akan mudah memperoleh bahan baku ataupun tempat untuk menjual hasil produksi.

5.1. Pertumbuhan

Berdasarkan pada teori makro ekonomi, maka pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) untuk pembelian barang dan jasa merupakan injeksi terhadap perekonomian yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak (*fiscal policy*). Pengeluaran pemerintah biasanya ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan. Walaupun pengeluaran pemerintah berupa injeksi terhadap perekonomian, namun data empiris dapat menunjukkan dampak sebaliknya yaitu penurunan pertumbuhan ekonomi. Hal ini disebabkan karena pengeluaran pemerintah yang menggantikan sebagian aktivitas investasi swasta biasanya di kelola dengan tidak efisien.



Dampak Injeksi Investasi pada Peningkatan Ekspor dan Impor

Beberapa hasil penelitian empiris yang dilakukan oleh beberapa peneliti untuk melihat dampak injeksi pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi, disajikan sebagai berikut :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Landau di 104 negara dengan melihat hubungan regresi antara PDB per kapita dengan pengeluaran pemerintah terhadap fasilitas pendidikan, menunjukkan koefisien negatif. Ini berarti semakin besar pengeluaran pemerintah maka akan menurunkan pertumbuhan ekonomi.
2. Pengeluaran pemerintah mempunyai pengaruh tertinggi di banding investasi kapital dan tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi. Studi Ram pada 94 negara sedang berkembang menunjukkan bahwa pengeluaran pemerintah memiliki koefisien 1.25 dan lebih tinggi dari koefisien tenaga kerja 0.45 dan kapital sebesar 0.13. Studi yang sama terhadap data *time series* satu negara, menunjukkan kesimpulan yang tidak berbeda. Selanjutnya dikatakan bahwa ekonomi Indonesia yang termasuk dalam studi Ram ini menunjukkan bahwa untuk setiap 1 persen peningkatan pengeluaran pemerintah akan meningkatkan PDB cukup besar yaitu 0.62 persen.

Bila pengertian pertumbuhan ekonomi menggunakan konsep yang menyangkut proses pertumbuhan seluruh masyarakat, maka setiap pengeluaran pemerintah yang ditujukan untuk penyediaan infrastruktur publik selalu berdampak positif kepada pertumbuhan ekonomi. Apalagi hal ini dilaksanakan untuk mendorong wilayah atau propinsi terbelakang tetapi memiliki potensi sumberdaya alam besar yang juga menghadapi masalah kelangkaan ketersediaan infrastruktur publik.

Secara geografis, pusat pertumbuhan adalah suatu lokasi yang banyak memiliki fasilitas dan kemudahan sehingga menjadi pusat daya tarik (*pole of attraction*), yang menyebabkan berbagai macam usaha tertarik untuk berlokasi di daerah tersebut. Masyarakat merasa senang memanfaatkan fasilitas yang ada di kota tersebut, walaupun kemungkinan tidak ada interaksi antara usaha-usaha yang ada. Tidak semua kota

generatif dapat dikategorikan sebagai pusat pertumbuhan. Pusat pertumbuhan harus memiliki empat ciri, yaitu:

1. Adanya hubungan internal dari berbagai macam kegiatan yang memiliki nilai ekonomi

Hubungan internal sangat menentukan dinamika sebuah kota. Ada keterkaitan antara satu sektor dengan sektor lainnya sehingga apabila ada satu sektor yang tumbuh akan mendorong pertumbuhan sektor lainnya, karena saling terkait. Pertumbuhan tidak terlihat pincang, ada sektor yang tumbuh cepat tetapi ada sektor lainnya yang tidak terkena imbas sama sekali. Berbeda halnya dengan sebuah kota yang fungsinya hanya sebagai perantara (transit). Disebut sebagai kota perantara karena kota itu hanya berfungsi mengumpulkan berbagai macam berbagai komoditi dari daerah di belakangnya dan menjual ke kota lain yang lebih besar, selanjutnya membeli berbagai macam kebutuhan masyarakat dari kota lain untuk didistribusikan kedaerah yang ada di belakangnya. Pada daerah perantara tidak terdapat banyak pengolahan ataupun kegiatan yang menciptakan nilai tambah, kecuali kegiatan-kegiatan pensortiran dan pembungkusan, dan tidak melakukan perubahan bentuk dan kegunaan dari barang.

2. Ada efek pengganda (*multiplier effect*)

Keberadaan sektor-sektor yang saling terkait dan saling mendukung akan menciptakan efek pengganda. Apabila ada satu sektor di suatu wilayah mengalami kenaikan permintaan yang berasal dari luar wilayah, maka produksi sektor tersebut akan meningkat. Karena ada keterkaitan dengan sektor-sektor lain, maka produksi sektor-sektor lainnya juga meningkat dan terjadi beberapa kali putaran pertumbuhan, sehingga total kenaikan produksi bisa beberapa kali lipat dibandingkan dengan kenaikan permintaan awal yang berasal dari luar wilayah tersebut. Unsur efek pengganda sangat berperan dalam membuat kota itu memacu pertumbuhan daerah dibelakangnya. Karena terjadi peningkatan produksi berbagai sektor di daerah yang lebih maju, akan memacu dan meningkatkan permintaan bahan baku dari daerah-daerah yang ada di belakangnya.

3. Adanya konsentrasi geografis

Konsentrasi geografis dari berbagai sektor atau fasilitas, selain bisa menciptakan efisiensi di antara sektor-sektor yang saling membutuhkan, juga meningkatkan daya tarik (*attractiveness*) dari wilayah yang lebih maju tersebut. Orang yang datang ke wilayah tersebut dapat bisa memperoleh berbagai kebutuhan pada lokasi yang berdekatan. Dengan demikian dapat menghemat waktu, tenaga dan biaya. Hal inilah yang menjadi daya tarik wilayah maju untuk dikunjungi dan karena volume transaksi yang semakin meningkat akan menciptakan *economic of scale* sehingga tercipta efisiensi lanjutan.

4. Bersifat mendorong pertumbuhan daerah di belakangnya

Hal ini berarti antara wilayah yang lebih maju dengan wilayah belakangnya terdapat hubungan yang harmonis. Daerah yang lebih maju membutuhkan bahan baku dari wilayah belakangnya dan selanjutnya menyediakan berbagai macam kebutuhan wilayah belakangnya untuk dapat mengembangkan diri. Apabila wilayah yang lebih maju memiliki hubungan yang harmonis dengan daerah belakangnya dan juga memiliki ketiga karakteristik di atas, maka wilayah tersebut akan berfungsi mendorong daerah belakangnya.

Pembangunan di Indonesia meliputi semua bidang sebagai upaya untuk mempertinggi taraf hidup masyarakat. Percepatan pembangunan ini bertujuan agar daerah tidak tertinggal dalam persaingan pasar bebas, seraya tetap memperhatikan masalah kesenjangan. Karena itu seluruh pelaku baik sektor swasta maupun pemerintah memiliki peran untuk mengisi pembangunan dan harus mampu bekerjasama melalui bentuk pengelolaan keterkaitan antar sektor, antar program, antar pelaku dan antar daerah.

Setelah ditetapkannya otonomi daerah, dimana adanya kemandirian daerah dalam mengelola pembangunan, perencanaan dan pembiayaan pembangunan. Selain itu kemandirian daerah yang tinggi akan dapat memperkuat ketahanan ekonomi daerah dan ekonomi nasional. Kemandirian daerah juga akan meningkatkan keselarasan kebutuhan

pembangunan daerah dengan potensi dan sumber daya yang tersedia.

Dalam suatu perekonomian modern, setiap aktivitas mempunyai keterkaitan dengan aktivitas lainnya. Apabila semua keterkaitan antara suatu kegiatan dengan kegiatan lainnya dilaksanakan melalui mekanisme pasar atau melalui suatu sistem, maka keterkaitan antar berbagai aktivitas tersebut tidak menimbulkan masalah. Akan tetapi banyak pula keterkaitan antar kegiatan yang tidak melalui mekanisme pasar sehingga timbul berbagai macam masalah. Keterkaitan suatu kegiatan dengan kegiatan lain yang tidak melalui mekanisme pasar adalah apa yang disebut dengan eksternalitas (Guritno, 1993 : 109).

Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan.

Jadi, yang dimaksud dengan eksternalitas hanyalah apabila tindakan seseorang mempunyai dampak terhadap orang lain atau segolongan orang lain tanpa adanya kompensasi apapun juga sehingga timbul inefisiensi dalam alokasi faktor produksi. Dalam akselerasi pertumbuhan dan pembangunan suatu daerah tentu tidak terlepas dari lingkungan dan aspek sosial yang saling terkait di dalamnya, hal ini membuktikan bahwa terdapat dampak positif dan dampak negatif dari aspek sosial kemasyarakatan yang terjadi salah satunya adalah eksternalitas. Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan.

5.2. Biaya Eksternalitas

Dalam literatur asing, efek samping mempunyai istilah seperti : *external effects*, *externalities*, *neighborhood effects*, *side effects*, *spillover effects* (Sudgen and Williams, 1990, Mishan 1990, Zilberman and Marra, 1993). Efek samping dari suatu

kegiatan atau transaksi ekonomi bisa positif (*positive external effects, external economic*) maupun negatif (*negative external effects, external diseconomic*). Dalam kenyataannya, baik dampak negatif maupun efek positif bisa terjadi secara bersamaan dan simultan. Dampak yang menguntungkan misalnya seseorang yang membangun sesuatu pemandangan yang indah dan bagus pada lokasi tertentu mempunyai dampak positif bagi orang sekitar yang melewati lokasi tersebut. Sedangkan dampak negatif misalnya polusi udara, air dan suara. Ada juga eksternalitas yang dikenal sebagai eksternalitas yang berkaitan dengan uang (*pecuniary externalities*) yang muncul ketika dampak eksternalitas itu disebabkan oleh meningkatnya harga. Misalnya, suatu perusahaan didirikan pada lokasi tertentu atau kompleks perumahan baru dibangun, maka harga tanah tersebut akan melonjak tinggi. Meningkatnya harga tanah tersebut menimbulkan dampak eksternal yang negatif terhadap konsumen lain yang ingin membeli tanah disekitar daerah tersebut. Dalam contoh diatas efek tersebut dalam perubahan harga tanah, dimana kesejahteraan masyarakat berubah tetapi perubahan itu akan kembali ke keadaan keseimbangan karena setiap barang akan menyamakan rasio harga-harga barang dengan *Marginal Rate of Substitution* (MRS) jadi, suatu fakta bahwa tindakan seseorang dapat mempengaruhi orang lain tidaklah berarti adanya kegagalan pasar selama pengaruh tersebut tercermin dalam harga-harga sehingga tidak terjadi ketidakefisienan dalam perekonomian.

5.2.1. Mekanisme Timbulnya Eksternalitas

Eksternalitas timbul pada dasarnya karena aktivitas manusia yang tidak mengikuti prinsip-prinsip ekonomi yang berwawasan lingkungan. Dalam pandangan ekonomi, eksternalitas dan ketidakefisienan timbul karena salah satu atau lebih dari prinsip-prinsip alokasi sumber daya yang efisien tidak terpenuhi. Karakteristik barang atau sumber daya publik, ketidaksempurnaan pasar, kegagalan pemerintah merupakan keadaan-keadaan dimana unsur hak kepemilikan atau pengusahaan sumber daya (*property rights*) tidak terpenuhi.

Sejauh semua faktor ini tidak ditangani dengan baik, maka eksternalitas dan ketidakefisienan ini tidak bisa dihindari. Kalau ini dibiarkan, maka ini akan memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap ekonomi terutama dalam jangka panjang. Timbulnya eksternalitas dan ketidakefisienan dari alokasi sumber daya sebagai akibat dari adanya faktor diatas diuraikan satu per satu berikut ini.

5.2.1.1. Keberadaan Barang Publik

Barang publik (*public goods*) adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Selanjutnya, barang publik sempurna (*pure public good*) didefinisikan sebagai barang yang harus disediakan dalam jumlah dan kualitas yang sama terhadap seluruh anggota masyarakat.

Kajian ekonomi sumber daya dan lingkungan salah satunya menitikberatkan pada persoalan barang publik atau barang umum ini (*common consumption, public goods, common property resources*). Ada dua ciri utama dari barang publik ini. Pertama, barang ini merupakan konsumsi umum yang dicirikan oleh penawaran gabungan (*joint supply*) dan tidak bersaing dalam mengkonsumsinya (*non-rivalry in consumption*). Ciri kedua adalah tidak eksklusif (*non-exclusion*) dalam pengertian bahwa penawaran tidak hanya diperuntukkan untuk seseorang dan mengabaikan yang lainnya. Barang publik yang berkaitan dengan lingkungan meliputi udara segar, pemandangan yang indah, rekreasi, air bersih, hidup yang nyaman dan sejenisnya.

Satu-satunya mekanisme yang membedakannya adalah dengan menetapkan harga (nilai moneter) terhadap barang publik tersebut sehingga menjadi barang privat (dagang) sehingga benefit yang diperoleh dari harga itu bisa dipakai untuk mengendalikan atau memperbaiki kualitas lingkungan itu sendiri. Tapi dalam menetapkan harga ini menjadi masalah tersendiri dalam analisa ekonomi lingkungan. Karena ciri-cirinya diatas, barang publik tidak diperjualbelikan sehingga tidak memiliki harga, barang publik dimanfaatkan berlebihan dan tidak mempunyai insentif untuk melestarikannya. Masyarakat atau

konsumen cenderung acuh tak acuh untuk menentukan harga sesungguhnya dari barang publik ini. Dalam hal ini, mendorong sebagian masyarakat sebagai "*free rider*". Sebagai contoh, jika si A mengetahui bahwa barang tersebut akan disediakan oleh si B, maka si A tidak mau membayar untuk penyediaan barang tersebut dengan harapan bahwa barang itu akan disediakan oleh si B. Jika akhirnya si B berkeputusan untuk menyediakan barang tersebut, maka si A bisa ikut menikmatinya karena tidak seorangpun yang bisa menghalanginya untuk mengonsumsi barang tersebut, karena sifat barang publik yang tidak eksklusif dan merupakan konsumsi umum. Keadaan seperti ini akhirnya cenderung mengakibatkan berkurangnya insentif atau rangsangan untuk memberikan kontribusi terhadap penyediaan dan pengelolaan barang publik. Kalaupun ada kontribusi, maka sumbangan itu tidaklah cukup besar untuk membiayai penyediaan barang publik yang efisien, karena masyarakat cenderung memberikan nilai yang lebih rendah dari yang seharusnya (*undervalued*).

5.2.1.2. Sumber Daya Bersama

Keberadaan sumber daya bersama (*common resources*) atau akses terbuka terhadap sumber daya tertentu ini tidak jauh berbeda dengan keberadaan barang publik diatas. Sumber-sumber daya milik bersama, sama halnya dengan barang-barang publik, tidak ekskludabel. Sumber-sumber daya ini terbuka bagi siapa saja yang ingin memanfaatkannya, dan cuma-cuma. Namun tidak seperti barang publik, sumber daya milik bersama memiliki sifat persaingan. Pemanfaatannya oleh seseorang, akan mengurangi peluang bagi orang lain untuk melakukan hal yang sama. Jadi, keberadaan sumber daya milik bersama ini, pemerintah juga perlu mempertimbangkan seberapa banyak pemanfaatannya yang efisien. Contoh klasik tentang bagaimana eksternalitas terjadi pada kasus sumber daya bersama ini adalah seperti yang diperkenalkan oleh Hardin (1968) yang dikenal dengan istilah Tragedi Barang Umum (*The Tragedy of the Commons*).

5.2.1.3. Ketidaksempurnaan dan Kegagalan Pasar

Masalah lingkungan bisa juga terjadi ketika salah satu partisipan didalam suatu tukar menukar hak-hak kepemilikan (*property rights*) mampu mempengaruhi hasil yang terjadi (*outcome*). Hal ini bisa terjadi pada pasar yang tidak sempurna (*imperfect market*) seperti pada kasus monopoli (penjual tunggal).

Ketidaksempurnaan pasar ini misalnya terjadi pada praktek monopoli dan kartel. Contoh konkrit dari praktek kartel ini adalah organisasi negara-negara pengeksplor minyak (OPEC) dengan memproduksi dalam jumlah yang lebih sedikit sehingga mengakibatkan meningkatnya harga yang lebih tinggi dari normal. Pada kondisi yang demikian akan hanya berakibat terjadinya peningkatan surplus produsen yang nilainya jauh lebih kecil dari kehilangan surplus konsumen, sehingga secara keseluruhan, praktek monopoli ini merugikan masyarakat (*worse-off*).

Dalam ekonomi mikro, istilah "kegagalan pasar" tidak berarti bahwa sebuah pasar tidak lagi berfungsi. Malahan, sebuah kegagalan pasar adalah situasi dimana sebuah pasar efisien dalam mengatur produksi atau alokasi barang dan jasa ke konsumen. Ekonom normalnya memakai istilah ini pada situasi dimana inefisiensi sudah dramatis, atau ketika disugestikan bahwa institusi non pasar akan memberi hasil yang diinginkan. Di sisi lain, pada konteks politik, pemegang modal atau saham menggunakan istilah kegagalan pasar untuk situasi saat pasar dipaksa untuk tidak melayani "kepentingan publik", sebuah pernyataan subyektif yang biasanya dibuat dari landasan moral atau sosial. Empat jenis utama penyebab kegagalan pasar adalah :

- Monopoli , atau dalam kasus lain dari penyalahgunaan dari kekuasaan pasar dimana "sebuah" pembeli atau penjual bisa memberi pengaruh signifikan pada harga atau keluaran. Penyalahgunaan kekuasaan pasar bisa dikurangi dengan menggunakan undang-undang anti-trust.

- Eksternalitas, dimana terjadi dalam kasus dimana "pasar tidak dibawa kedalam akun dari akibat aktivitas ekonomi didalam orang luar/asing." Ada eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. Eksternalitas positif terjadi dalam kasus seperti dimana program kesehatan keluarga di televisi meningkatkan kesehatan publik. Eksternalitas negatif terjadi ketika proses dalam perusahaan menimbulkan polusi udara atau saluran air. Eksternalitas negatif bisa dikurangi dengan regulasi dari pemerintah, pajak, atau subsidi, atau dengan menggunakan hak properti untuk memaksa perusahaan atau perorangan untuk menerima akibat dari usaha ekonomi mereka pada taraf yang seharusnya.
- Barang publik seperti pertahanan nasional dan kegiatan dalam kesehatan publik seperti pembasmian sarang nyamuk. Contohnya, jika membasmi sarang nyamuk diserahkan pada pasar pribadi, maka jauh lebih sedikit sarang yang mungkin akan dibasmi. Untuk menyediakan penawaran yang baik dari barang publik, negara biasanya menggunakan pajak-pajak yang mengharuskan semua penduduk untuk membayar pada barang publik tersebut (berkaitan dengan pengetahuan kurang dari eksternalitas positif pada pihak ketiga/kesejahteraan sosial).
- Kasus dimana terdapat informasi asimetris atau ketidakpastian (informasi yang inefisien). Informasi asimetris terjadi ketika salah satu pihak dari transaksi memiliki informasi yang lebih banyak dan baik dari pihak yang lain. Biasanya para penjual yang lebih tahu tentang produk tersebut daripada sang pembeli, tapi ini tidak selalu terjadi dalam kasus ini. Contohnya, para pelaku bisnis mobil bekas mungkin mengetahui dimana mobil tersebut telah digunakan sebagai mobil pengantar atau taksi, informasi yang tidak tersedia bagi pembeli. Contoh dimana pembeli memiliki informasi lebih baik dari penjual merupakan penjualan rumah atau vila, yang mensyaratkan kesaksian penghuni sebelumnya. Seorang broker real estate membeli rumah ini mungkin memiliki informasi lebih tentang rumah tersebut dibandingkan anggota keluarga yang ditinggalkan. Situasi ini dijelaskan pertamakali oleh Kenneth J. Arrow di artikel seminar tentang kesehatan tahun 1963 berjudul "ketidakpastian dan Kesejahteraan

Ekonomi dari Kepedulian Kesehatan," di dalam *American Economic Review*. George Akerlof kemudian menggunakan istilah informasi asimetris pada karyanya ditahun 1970 *The Market for Lemons*. Akerlof menyadari bahwa, dalam pasar seperti itu, nilai rata-rata dari komoditas cenderung menurun, bahkan untuk kualitas yang sangat sempurna kebbaikannya, karena para pembelinya tidak memiliki cara untuk mengetahui apakah produk yang mereka beli akan menjadi sebuah "lemon" (produk yang menyesatkan).
(<http://febryeka.student.umm.ac.id/2010/08/24/kegagalan-pasar/>)

5.2.1.4. Kegagalan Pemerintah

Sumber ketidakefisienan dan atau eksternalitas tidak saja diakibatkan oleh kegagalan pasar tetapi juga karena kegagalan pemerintah (*government failure*). Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu (*interest groups*) yang tidak mendorong efisiensi. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (*rent seeking*) melalui proses politik, melalui kebijaksanaan dan sebagainya. Aksi pencarian keuntungan (*rent seeking*) bisa dalam berbagai bentuk :

- Kelompok yang punya kepentingan tertentu (*interest groups*) melakukan lobi dan usaha-usaha lain yang memungkinkan diberlakukannya aturan yang melindungi serta menguntungkan mereka
- Praktek mencari keuntungan bisa juga berasal dari pemerintah sendiri secara sah misalnya memberlakukan proteksi berlebihan untuk barang-barang tertentu seperti mengenakan pajak impor yang tinggi dengan alasan meningkatkan efisiensi perusahaan dalam negeri.
- Praktek mencari keuntungan ini bisa juga dilakukan oleh aparat atau oknum tertentu yang mempunyai otoritas tertentu, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan bisa memberikan uang jasa atau uang pelicin untuk keperluan tertentu, untuk menghindari resiko yang lebih besar kalau ketentuan atau aturan diberlakukan dengan sebenarnya. Praktek mencari

keuntungan ini membuat alokasi sumber daya menjadi tidak efisien dan pelaksanaan aturan-aturan yang mendorong efisiensi tidak berjalan dengan semestinya. Praktek jenis ini bisa mendorong terjadinya eksternalitas. Sebagai contoh, Perusahaan A yang mengeluarkan limbah yang merusak lingkungan. Berdasarkan perhitungan atau estimasi perusahaan A harus mengeluarkan biaya (denda) yang besar (misalnya Rp. 1 milyar) untuk menanggulangi efek dari limbah yang dihasilkan itu. Pencari keuntungan (*rent seeker*) bisa dari perusahaan itu sendiri atau dari pemerintah atau oknum memungkinkan membayar kurang dari 1 milyar agar peraturan sesungguhnya tidak diberlakukan, dan denda informal ini belum tentu menjadi *revenue* pemerintah. Sehingga akhirnya dampak lingkungan yang seharusnya diselidiki dan ditangani tidak dilaksanakan dengan semestinya sehingga masalahnya menjadi bertambah serius dari waktu ke waktu.

5.3. Jenis-Jenis Dampak Eksternalitas

Efisiensi alokasi sumber daya dan distribusi konsumsi dalam ekonomi pasar dengan kompetisi bebas dan sempurna bisa terganggu, jika aktivitas dan tindakan individu pelaku ekonomi baik produsen maupun konsumen mempunyai dampak (*externality*) baik terhadap mereka sendiri maupun terhadap pihak lain. Eksternalitas itu dapat terjadi dari empat interaksi ekonomi berikut ini (Pearee dan Nash, 1991; Bohm, 1991) :

1. Efek atau dampak satu produsen terhadap produsen lain (*effects of producers on other producers*)

Suatu kegiatan produksi dikatakan mempunyai dampak eksternal terhadap produsen lain jika kegiatannya itu mengakibatkan terjadinya perubahan atau penggeseran fungsi produksi dari produsen lain. Dampak atau efek yang termasuk dalam kategori ini meliputi biaya pemurnian atau pembersihan air yang dipakai (*eater intake clen-up costs*) oleh produsen hilir (*downstream producers*) yang menghadapi pencemaran air (*water polution*) yang diakibatkan oleh produsen hulu (*upstream producers*). Hal ini terjadi ketika produsen hilir membutuhkan air

bersih untuk proses produksinya. Dampak kategori ini bisa dipahami lebih jauh dengan contoh lain berikut ini. Suatu proses produksi (misalnya perusahaan pulp) menghasilkan limbah-residu-produk sisa yang beracun dan masuk ke aliran sungai, danau, atau semacamnya, sehingga produksi ikan terganggu dan akhirnya merugikan produsen lain yakni para penangkap ikan (nelayan). Dalam hal ini, kegiatan produksi pulp tersebut mempunyai dampak negatif terhadap produksi lain (ikan) atau nelayan, dan inilah yang dimaksud dengan efek suatu kegiatan produksi terhadap produksi komoditi lain

2. Efek atau dampak samping kegiatan produksi terhadap konsumen (*effects of producers on consumers*)

Suatu produsen dikatakan mempunyai eksternal efek terhadap konsumen, jika aktivitasnya merubah atau menggeser fungsi utilitas rumahtangga (konsumen). Dampak atau efek samping yang sangat populer dari kategori kedua yang populer adalah pencemaran atau polusi. Kategori ini meliputi polusi suara (*noise*), berkurangnya fasilitas daya tarik alam (*amenity*) karena pertambangan, bahaya radiasi dari stasiun pembangkit (polusi udara) serta polusi air, yang semuanya mempengaruhi kenyamanan konsumen atau masyarakat luas. Dalam hal ini, suatu agen ekonomi (perusahaan-produsen) yang menghasilkan limbah (*wasteproducts*) ke udara atau ke aliran sungai mempengaruhi pihak dan agen lain yang memanfaatkan sumber daya alam tersebut dalam berbagai bentuk. Sebagai contoh, kepuasan konsumen terhadap pemanfaatan daerah-daerah rekreasi akan berkurang dengan adanya polusi udara.

3. Efek atau dampak dari suatu konsumen terhadap konsumen lain (*effects of consumers on consumers*)

Dampak konsumen terhadap konsumen yang lain terjadi jika aktivitas seseorang atau kelompok tertentu mempengaruhi atau mengganggu fungsi utilitas konsumen yang lain. Konsumen seorang individu bisa dipengaruhi tidak hanya oleh efek samping dari kegiatan produksi tetapi juga oleh konsumsi oleh individu yang lain. Dampak atau efek dari kegiatan suatu seorang

konsumen yang lain dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Misalnya, bisingnya suara alat pemotong rumput tetangga, kebisingan bunyi radio atau musik dari tetangga, asap rokok seseorang terhadap orang sekitarnya dan sebagainya.

4. Efek akan dampak dari suatu konsumen terhadap produsen (*effects of consumers on producers*)

Dampak konsumen terhadap produsen terjadi jika aktivitas konsumen mengganggu fungsi produksi suatu produsen atau kelompok produsen tertentu. Dampak jenis ini misalnya terjadi ketika limbah rumah tangga terbuang ke aliran sungai dan mencemarinya sehingga mengganggu perusahaan tertentu yang memanfaatkan air, baik oleh ikan (nelayan) atau perusahaan yang memanfaatkan air bersih. Lebih jauh Baumol dan Oates (1975) menjelaskan tentang konsep eksternalitas dalam dua pengertian yang berbeda :

- **Eksternalitas yang bisa habis** yaitu suatu dampak eksternal yang mempunyai ciri barang individu (*private goods*) yang mana jika barang itu dikonsumsi oleh seseorang individu, barang itu tidak bisa dikonsumsi oleh orang lain.
- **Eksternalitas yang tidak habis** adalah suatu efek eksternal yang mempunyai ciri barang publik (*public goods*) yang mana barang tersebut bisa dikonsumsi oleh seseorang, dan juga bagi orang lain. Dengan kata lain, besarnya konsumsi seseorang akan barang tersebut tidak akan mengurangi konsumsi bagi yang lainnya.

Dari dua konsep eksternalitas ini, eksternalitas jenis kedua merupakan masalah pelik dalam ekonomi lingkungan. Keberadaan eksternalitas yang merupakan barang publik seperti polusi udara, air, dan suara merupakan contoh eksternalitas jenis yang tidak habis yang memerlukan instrumen ekonomi untuk menginternalisasikan dampak tersebut dalam aktivitas dan analisa ekonomi.

5.4. Eksternalitas Dan Inefisiensi Pasar

Eksternalitas juga akan mempengaruhi kesejahteraan ekonomi dan menyebabkan pasar mengalokasikan sumber-sumber secara tidak efisien, hal ini ditunjukkan dengan dua jenis eksternalitas yaitu:

5.4.1. Eksternalitas Dalam Produksi

Perhatikanlah, bahwa dalam melangsungkan kegiatan produksinya, pabrik-pabrik menimbulkan polusi. Untuk setiap unit yang diproduksi, maka sejumlah asap kotor yang mengotori atmosfer tersembur dari tanur pabrik-pabrik tersebut. Karena asap itu membahayakan kesehatan siapa saja yang menghirupnya, maka asap itu merupakan eksternalitas negatif dalam produksi. Pengaruh eksternalitas negatif ini terhadap efisiensi hasil kerja pasar menunjukkan bahwa akibat adanya eksternalitas tersebut, biaya yang harus dipikul masyarakat yang bersangkutan secara keseluruhan dalam memproduksi menjadi lebih tinggi dari pada biaya yang dipikul oleh produsennya. Biaya sosial (*social Cost*) untuk setiap unit yang diproduksi, mencakup biaya produksi yang dipikul produsen – biasa disebut “biaya pribadi” (*private cost*) – plus biaya yang harus ditanggung oleh pihak lain yang ikut mengalami kerugian akibat polusi.

5.4.2. Eksternalitas Dalam Konsumsi

Sejauh ini, eksternalitas yang telah kita bahas hanya eksternalitas yang berkaitan dengan kegiatan produksi. Selain itu masih ada eksternalitas yang terkandung dalam kegiatan konsumsi. Konsumsi minuman beralkohol, misalnya, mengandung eksternalitas negatif jika si peminum lantas mengemudikan mobil dalam keadaan mabuk atau setengah mabuk, sehingga membahayakan pemakai jalan lainnya. Eksternalitas dalam konsumsi ini juga ada yang bersifat positif. Contohnya adalah konsumsi pendidikan. Semakin banyak orang yang terdidik, masyarakat atau pemerintahnya akan diuntungkan. Pemerintah akan lebih mudah merekrut tenaga-tenaga cakap, sehingga pemerintah lebih mampu menjalankan fungsinya dalam melayani masyarakat.

Langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah pada kasus eksternalitas dalam konsumsi ini, mirip dengan yang dapat dikerjakannya pada kasus eksternalitas dalam produksi. Untuk menggerakkan ekuilibrium pasar mendekati titik optimum sosial, keberadaan eksternalitas negatif itu dapat ditekan melalui penerapan pajak, sedangkan untuk eksternalitas positif dapat diimbangi dengan pemberian subsidi. Hal ini sama persis seperti terjadi dalam kenyataannya. Di berbagai negara, pemerintah senantiasa mengenakan pajak terhadap berbagai jenis minuman beralkohol, dan pajaknya biasanya tergolong paling tinggi bila dibandingkan dengan pajak untuk barang-barang konsumsi lainnya. Demikian pula, pemerintah di semua negara selalu berusaha menyubsidi pendidikan melalui pengadaan sekolah negara berbiaya murah (atau bahkan bebas biaya) dan pemberian beasiswa. Dari berbagai contoh yang diutarakan diatas, kita dapat memetik beberapa kesimpulan umum. Yakni, keberadaan eksternalitas negatif dalam konsumsi maupun produksi, mendorong pasar menghasilkan output produksi dalam kualitas lebih banyak dari pada yang diinginkan secara sosial. Sebaliknya, keberadaan eksternalitas positif dalam konsumsi maupun produksi mendorong pasar menghasilkan output produksi dalam kuantitas lebih sedikit dibanding yang diinginkan secara sosial. Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah perlu campur tangan dengan melakukan internalisasi eksternalitas melalui pemberlakuan pajak terhadap barang-barang yang mengandung eksternalitas negatif, serta memberikan subsidi bagi produksi barang-barang yang mengandung eksternalitas positif.

5.5. Solusi Swasta Terhadap Eksternalitas

Kita telah menyimak bahwa keberadaan eksternalitas itu dapat mengakibatkan alokasi sumber daya yang dilakukan oleh pasar menjadi tidak efisien. Namun sejauh ini kita baru mengulas secara sekilas tentang cara-cara mengatasi eksternalitas tersebut. Dalam prakteknya, bukan hanya pemerintah saja yang perlu dan dapat mengatasi eksternalitas itu, melainkan juga pihak-pihak nonpemerintah, baik itu

pribadi/kelompok maupun perusahaan/ organisasi kemasyarakatan. Untuk mudahnya, kita sebut saja pihak-pihak nonpemerintah tersebut sebagai pihak “pribadi” atau “swasta”. Pada dasarnya, tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah maupun pihak swasta (perorangan dan kelompok), berkenaan dengan penanggulangan eksternalitas itu sama saja, yakni untuk mendorong alokasi sumber daya agar mendekati kondisi yang optimum secara sosial. Pada bagian pembahasan berikut kita akan menelaah solusi-solusi atau upaya-upaya yang dilakukan oleh pribadi atau swasta (*private solutions*) dalam mengatasi persoalan eksternalitas.

5.5.1. Jenis-Jenis Solusi Swasta

Inefisiensi pasar akibat eksternalitas tidak perlu selalu harus atau bisa diatasi dengan penegakan atau peningkatan standar moral, atau ancaman penerapan sanksi sosial. Coba renungkan, mengapa orang-orang secara sadar tidak mau membuang sampah sembarangan? Peraturan resmi yang mengatur tentang sampah memang ada, namun di banyak tempat, peraturan semacam itu tidak dijalankan secara sungguh-sungguh. Kita tidak mau membuang sampah disembarang tempat juga bukan karena takut dengan peraturan-peraturan semacam itu, namun karena kita mengetahui atau menyadari bahwa tidaklah baik dan tidak patut sejak kita masih kanak-kanak, bahwa kita boleh melakukan sesuatu moral inilah yang kemudian membatasi perilaku dan tindakan kita, agar sedapat mungkin tidak merugikan orang lain. Dalam bahasa ekonomi, ajaran agama itu meminta kita untuk melakukan internalisasi eksternalitas.

Contoh lain solusi swasta, adalah derma atau amal yang seringkali sengaja diorganisasikan untuk mengatasi suatu eksternalitas. Contohnya adalah Sierra Club, sebuah organisasi sosial swasta yang sengaja dibentuk untuk turut melestarikan lingkungan hidup. Organisasi ini mengandalkan pemasukannya dari donasi pihak-pihak yang bersimpati atau iuran anggota. Hal ini sebagai contoh untuk eksternalitas negatif. Sedangkan untuk

eksternalitas positif, kita mengetahui banyak perguruan tinggi yang membentuk yayasan yang menghimpun sumbangan dari para alumni, perusahaan, atau pihak-pihak lain, untuk kemudian disalurkan sebagai beasiswa.

Pasar swasta terkadang juga mampu mengatasi masalah eksternalitas, dengan membiarkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengatasinya. Motif utama mereka memang untuk memenuhi kepentingannya sendiri, namun dalam melakukan suatu tindakan, mereka juga sekaligus mengatasi eksternalitas. Sebagai contoh, kita lihat saja apa yang akan dilakukan oleh seorang petani apel dan seorang peternak lebah yang hidup berdekatan. Pada saat lebah-lebah itu mencari madu dari satu bunga apel ke bunga lainnya, mereka membantu penyerbukan dan mempercepat pohon-pohon apel itu berbuah. Ini menguntungkan si petani apel. Sedangkan si peternak juga untung karena ia tidak perlu memberi makan lebah-lebahnya. Namun jika kerja sama terselubung yang saling menguntungkan itu tidak dipehitungkan, maka kedua belah pihak bisa merugi. Jika pohon apel yang ditanam si petani terlalu sedikit, maka lebah-lebah itu akan kekurangan makanan. Sebaliknya, jika lebah yang dipelihara si peternak terlalu sedikit, maka proses penyerbukan tidak lancar. Eksternalitas ini dapat diinternalisasikan dengan cara penggabungan kedua usaha. Si petani membeli seluruh atau sebagian usaha peternakan lebah, atau sebaliknya si peternak membeli seluruh atau sebagian pohon apel. Jika kedua usaha itu disatukan, maka pengelolanya akan lebih mudah menentukan berapa banyak pohon apel yang harus ditanam, dan berapa ekor lebah yang harus dipelihara, demi membuahkan hasil yang maksimal. Dalam kenyataannya, niat untuk mengupayakan internalisasi eksternalisasi seperti itulah, yang merupakan penyebab mengapa banyak perusahaan yang menekuni lebih dari satu bidang/ jenis usaha sekaligus.

Cara lain di pasar swasta dalam mengatasi eksternalitas adalah, penyusunan kontrak atau perjanjian di antara pihak-pihak yang menaruh kepentingan. Dalam contoh di atas, si petani apel dan si peternak lebah dapat membuat perjanjian kerja sama, agar masing-masing dapat memberikan eksternalitas positif yang optimal, sekaligus menghilangkan eksternalitas

negatifnya (jumlah pohon atau jumlah lebah yang terlalu sedikit). Dalam perjanjian itu bisa diatur, berapa banyak pohon yang harus ditanam si petani, dan berapa ekor lebah yang harus dipelihara si peternak. Jika biaya yang dipikul keduanya tidak sama, maka bisa juga diatur siapa perlu membayar siapa, dan berapa banyak. Melalui kontrak seperti ini, maka kemungkinan terjadinya inefisiensi yang bersumber dari eksternalitas negatif bisa dihindari, dan kedua belah pihak akan sama-sama lebih untung dibanding kalau keduanya menjalankan usahanya sendiri-sendiri, tanpa memperhitungkan kepentingan pihak lain.

5.5.2. Teorema *Coase*

Sejauh mana solusi swasta tersebut mampu mengatasi masalah eksternalitas ? Ada sebuah pemikiran yang disebut teorema *Coase* (*Coase theorem*) mengambil nama perumusny, yakni ekonom Ronald Coase-yang menyatakan bahwa solusi swasta bisa sangat efektif seandainya memenuhi satu syarat. Syarat itu adalah pihak-pihak yang berkepentingan dapat melakukan negosiasi atau merundingkan langkah-langkah penanggulangan masalah eksternalitas yang ada diantara mereka, tanpa menimbulkan biaya khusus yang memberatkan alokasi sumber daya yang sudah ada. Menurut teorema Coase, hanya jika syarat itu terpenuhi, maka pihak swasta itu akan mampu mengatasi masalah eksternalitas dan meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya.

Untuk lebih memahami makna teorema Coase, simaklah contoh berikut :

Di sebuah kota tinggal seseorang bernama Dick, ditemani anjingnya yang bernama Spot. Spot ini terus-terusan menggonggong sehingga sangat mengganggu Jane, tetangga Dick. Dick memetik manfaat dengan memelihara Spot, berupa rasa aman dan nyaman. Namun pemeliharaannya atas Spot itu menimbulkan eksternalitas negatif terhadap Jane. Haruskah Dick dipaksa mengirim anjing ke lokasi khusus penitipan hewan, atautkah Jane yang harus dipaksa rela begadang sepanjang

malam, karena tidak bisa tidur akibat gonggongan Spot ?

Pertama-tama, kita perkirakan dahulu seperti apa pemecahan yang dalam secara sosial (untuk semua pihak). Ada dua alternatif yang perlu dipertimbangkan, dan untuk itu diperlukan perhitungan atas seberapa banyak nilai keuntungan bagi Dick dengan memelihara Spot, dan berapa kerugian yang harus ditanggung Jane. Jika keuntungannya melebihi kerugiannya, maka pemecahan yang efisien secara sosial adalah Dick dibiarkan terus memelihara anjingnya, sedangkan Jane harus rela tidur diiringi gonggongan. Sebaliknya, jika nilai kerugiannya melampaui nilai keuntungannya, maka Dick harus menyingkirkan anjingnya.

Menurut teorema Coase, pasar swasta dapat menciptakan sendiri pemecahan yang efisien. Bagaimana caranya ? Sebagai satu contoh, Jane dapat menawarkan sejumlah uang kepada Dick agar menyingkirkan anjingnya. Dick akan terima tawaran itu, jika uang yang ditawarkan melebihi nilai keuntungannya dalam memelihara Spot. Melalui tawar-menawar, Dick dan Jane akhirnya akan dapat menyepakati jumlah imbalan yang dapat diterima kedua belah pihak, dan seandainya kesepakatan tersebut benar-benar dapat dicapai, maka itu berarti mereka dapat menciptakan sendiri pemecahan atas masalah eksternalitas yang mereka hadapi. Umpamakan saja, nilai keuntungan bagi Dick dari memelihara Spot adalah \$500, sedangkan kerugian Jane bernilai \$800. Dalam kasus ini, Jane dapat menawarkan imbalan sebanyak \$600, dan Dick dengan senang hati akan menyingkirkan anjingnya. Kedua belah pihak akan lebih sejahtera dibanding sebelumnya, dan pemecahan efisien pun tercipta.

Namun ada pula kemungkinan Jane tidak dapat membayar imbalan itu, yakni jika ternyata nilai keuntungan Dick lebih besar dari pada nilai kerugiannya. Misalkan saja, nilai keuntungan Dick dari memelihara Spot ternyata \$1.000, sedangkan kerugian Jane akibat gonggongan Spot hanya \$800. Jika ini kasusnya, maka tentu saja Dick akan menolak tawaran imbalan yang lebih kecil dari \$1.000, padahal Jane tidak akan

mau membayar lebih dari \$800. Akibatnya, Dick akan tetap memelihara Spot. Ditinjau dari perhitungan untung-ruginya, kondisi tersebut juga terhitung efisien.

Semua uraian dalam contoh diatas, tentu saja bertumpu pada asumsi bahwa Dick secara hukum memang dibenarkan memelihara anjingnya yang berisik itu, sehingga Jane tidak bisa mengganggu-gugat. Artinya, kita berasumsi bahwa Dick dapat memelihara Spot dengan bebas, dan Jane harus memberinya imbalan agar Dick menyingkirkan anjingnya itu secara sukarela. Lantas bagaimana jika ternyata hukum berpihak pada Jane, atau jika Jane secara hukum berhak untuk menikmati ketenangan dan ketenteraman di rumahnya sendiri.

Menurut teorema Coase, distribusi awal hak atau perlindungan hukum itu tidak menjadi persoalan, karena tidak ada pengaruhnya terhadap kemampuan pasar dalam mencapai hasil yang efisien. Misalkan saja, Jane secara hukum dapat menggugat Dick agar menyingkirkan anjingnya. Dalam kasus ini, hukum berpihak pada Jane, namun hasil akhirnya tidak akan berubah. Dalam kasus ini, Dick dapat menawarkan sejumlah imbalan kepada Jane agar ia dapat terus memelihara anjingnya. Andaikata nilai keuntungan Dick lebih besar daripada kerugian Jane, maka keduanya akan dapat mencapai suatu kesepakatan yang memungkinkan Dick terus memelihara Spot.

Jadi, terlepas dari distribusi hak pada awalnya, Dick dan Jane tetap berpeluang mencapai kesepakatan. Meskipun demikian, soal distribusi hak itu bukannya sama sekali tidak relevan, karena distribusi awal itulah yang menentukan distribusi kesejahteraan ekonomi. Jika Dick yang memiliki hak awal untuk memelihara Spot, maka Jane lah yang harus memberi imbalan dalam kesepakatan yang mereka buat. Sebaliknya, jika Jane yang mempunyai hak awal untuk hidup tenang, maka Dick yang harus memberi imbalan. Namun dalam kedua kasus ini, kesepakatan tetap dapat dibuat dalam rangka mengatasi masalah eksternalitas. Pada akhirnya, Dick hanya akan terus memelihara anjingnya jika nilai keuntungannya melebihi nilai kerugiannya.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa Teorema *Coase* menyatakan bahwa pelaku-pelaku ekonomi pribadi/swasta, dapat mengatasi sendiri masalah eksternalitas yang muncul diantara mereka. Terlepas dari distribusi hak pada awalnya, pihak-pihak yang berkepentingan selalu berpeluang mencapai kesepakatan yang menguntungkan semua pihak, dan merupakan pemecahan yang efisien.

5.5.3. Mengapa Solusi Swasta Tidak Selalu Berhasil

Logika teorema *Coase* memang meyakinkan, namun tidak selamanya sesuai dengan kenyataan yang ada. Dalam prakteknya, kita tahu bahwa pelaku-pelaku ekonomi swasta/pribadi seringkali gagal memperoleh pemecahan yang efisien atas suatu masalah yang bersumber dari eksternalitas. Teorema *Coase* ternyata hanya berlaku, jika pihak-pihak yang berkepentingan tidak dihadapkan pada kendala untuk mencapai dan melaksanakan kesepakatan. Itu berarti, peluang kesepakatan memang selalu terbuka, namun hal itu tidak selalu bisa diwujudkan.

Kesepakatan untuk mengatasi persoalan eksternalitas seringkali gagal dicapai, jika pihak-pihak yang terlibat diharuskan menanggung biaya-biaya transaksi. Yang disebut sebagai biaya-biaya transaksi (*transaction costs*) adalah berbagai bentuk biaya yang harus dibayar, ketika pihak-pihak yang berkepentingan itu tengah menjalani negosiasi atau tawar menawar. Dalam contoh kasus diatas, umpamakan saja Dick dan Jane berasal dari negara berbeda, sehingga bahasanya pun berbeda. Sekedar untuk bernegosiasi, keduanya harus menyewa penerjemah. Kalau sudah begitu, Dick dan Jane akan enggan melakukan negosiasi, apalagi jika biaya sewa penerjemahnya mahal. Dalam kenyataannya, perusahaan-perusahaan seringkali enggan melakukan negosiasi untuk mengatasi eksternalitas diantara mereka, karena mahalnya ongkos jasa pengacara yang menyusun agenda perundingan atau draft kerjasama.

Kesulitan juga muncul pada tahap pelaksanaan atas suatu kesepakatan. Perjanjian damai antara kedua belah pihak

yang berperang, seringkali gugur begitu saja dan perang pun kembali pecah. Jadi, bukan saja bisa muncul pada tahap penyusunan kesepakatan, namun juga pada tahap pelaksanaannya. Salah satu sebabnya adalah ada saja pihak yang menginginkan posisi lebih baik sekalipun kesepakatan sudah ditetapkan. Misalkan saja Dick memperoleh keuntungan senilai \$500 dari pemeliharaan anjingnya, sedangkan biaya atau nilai kerugian Jane mencapai \$800. Dengan imbalan \$500, Dick sebenarnya sudah bisa menyingkirkan anjingnya. Namun ada kemungkinan ia akan berusaha memperoleh imbalan lebih banyak, katakanlah \$750, dan Janes mungkin juga akan berusaha menekan jumlahnya, misalnya tidak lebih dari \$550. Kesepakatan pun tertunda, dan selama itu pula, kondisi yang tidak efisien (gonggongan anjing) terus berlangsung.

Pencapaian kesepakatan akan semakin sulit, jika jumlah pihak yang terlibat atau berkepentingan lebih banyak. Ini dikarenakan koordinasi antara banyak pihak itu biasanya memakan biaya yang cukup besar. Sebagai contoh, ada sebuah pabrik yang mencemari sebuah danau didekatnya. Polusi ini sangat merugikan para nelayan yang mencari nafkah di danau tersebut. Menurut teorema *Coase*, jika terjadinya polusi itu merupakan suatu kondisi yang tidak efisien, maka pemilik pabrik dan para nelayan akan terdorong merundingkan pemecahannya. Jika kita asumsikan bahwa pabrik itu punya hak legal untuk berpolusi, solusinya bisa berupa pemberian ganti rugi kepada pabrik agar tidak berpolusi. Namun jika jumlah nelayannya banyak, dan masing-masing punya pendapat atau perhitungan sendiri, maka biaya koordinasinya menjadi begitu mahal, sehingga kemungkinan besar negosiasi antara pabrik dan nelayan tidak dapat dilangsungkan.

Jika penyelesaian swasta gagal, maka pemerintah harus turun tangan. Lagipula, pemerintahan memang merupakan suatu institusi yang sengaja dibentuk, untuk bertindak mewakili kepentingan bersama. Dalam contoh kasus di atas, pemerintah dapat mewakili para nelayan, mengingat mereka sulit bertindak sendiri. Pada bagian pembahasan berikut, kita akan menelaah bagaimana pemerintah dapat mengupayakan pemecahan atas adanya masalah eksternalitas.

5.6. Kebijakan Publik Untuk Mengatasi Eksternalitas

5.6.1. Kebijakan Direktif (Arahan)

Setelah memahami bahwa problem yang dihadapi adalah menerima (memperbolehkan) sejumlah eksternalitas, maka diusahakan untuk menunjukkan /mengusulkan bahwa pemerintah memutuskan berapa banyak eksternalitas boleh ada. Prosedur ini akan melibatkan, misalnya, determinasi pemerintah tentang sampai dimana pemukiman sekeliling Danau Ranau harus mengolah limbahnya dalam bentuk misalnya persentase bahan organik yang dihilangkan, kandungan fosfor; dan penataan suatu batas kuantitas absolut di atas mana limbah harus dibersihkan secara lengkap. Serupa dengan itu, dalam teladan polusi udara pemerintah harus menetapkan berapa banyak asap suatu pabrik diperbolehkan dilepaskan ke atmosfer bebas.

Ada beberapa kesulitan yang dihadapi oleh Prosedur ini . Pertama-tama adalah problem penentuan berapa banyak eksternalitas masih diperlukan. Pertanyaan ini berhubungan dengan problem penetapan baku mutu secara keseluruhan. Pada prinsipnya hal ini dapat dikerjakan dengan pembobotan secara hati-hati biaya-biaya dan manfaat-manfaat. Untuk lebih spesifik perhatikan juga teladan polusi di danau Ranau. Misalkan bahwa biayanya akan sebesar 50 juta dolar per tahun operasi untuk mengolah limbah hingga batas tertentu supaya polusi dalam danau dapat menurun dari taraf yang sekarang ini. Walaupun manfaat yang akan diperoleh dari danau Ranau yang tidak tercemar mungkin sangat besar, namun agak meragukan bahwa manfaat tersebut dapat bernilai sekitar 50 juta dolar per tahun. JeIas dalam kasus ini biaya akan melampaui manfaat. Dengan demikian keputusan rasional akan mentolerir taraf polusi yang bahkan lebih tinggi dan tidak meningkatkan taraf pengolahan limbah. Pada sisi lain, bayangkan bahwa semua limbah dapat diolah dengan suatu peningkatan anggaran tahunan sebesar lima dolar. Jelas manfaat tahunan dari danau yang tidak tercemar akan melampaui nilai ini, sehingga baku

mutu harus ditetapkan untuk mendorong perlakuan limbah total, akan tetapi di antara kedua ekstrim ini komputasinya menjadi sangat sulit. Kesulitan-kesulitan untuk menentukan manfaat yang berhubungan dengan berbagai derajat polusi hampir tidak teratasi. Oleh karena itu harus ada banyak sekali "kesuka-relaan" dalam menetapkan baku mutu secara keseluruhan. Problem lain, yang dilupakan dalam pembahasan di atas adalah tidak adanya pemahaman yang lengkap tentang ekologi danau, dalam hal ini masih ada beberapa ketidak-pastian tentang efek perlakuan terhadap polusi. Meskipun baku mutu yang menyeluruh dapat ditetapkan dengan menghadapi kesulitan-kesulitan tersebut di atas, tetapi tentu masih ada kesulitan lainnya. Baku mutu yang menyeluruh harus diterjemahkan ke dalam arahan-arahan bagi masing-masing unit aktivitas yang melepaskan polutan. Pada prinsipnya arahan harus mewujudkan efektivitas marjinal pembelanjaan dolar terakhir untuk pengolahan limbah harus sama bagi setiap penyebab polusi. Dalam praktek efektivitas marjinal pembelanjaan dolar untuk mengolah limbah tidak dapat ditentukan secara tepat untuk suatu penyebab polusi (poluter) tertentu karena ia tergantung pada kebijakan yang dianut oleh poluter lainnya. Sehingga pada taraf ini juga terjadi "kesembarangan" atau "kesuka-relaan".

Dalam kasus polusi udara, implementasi prosedur justru lebih sulit lagi, walaupun prinsip-prinsip yang sama masih terlibat. Baku mutu masih harus ditetapkan dengan memboboti dan membandingkan manfaat dan biaya dari berbagai alternatif. Akan tetapi, derajat "kesembarangan" lebih besar karena masih jauh lebih sedikit yang diketahui tentang hubungan antara taraf polusi udara dengan kesehatan penduduk, kalau dibandingkan dengan ekologi sungai. Juga ada komplikasi bahwa di kebanyakan daerah urban jumlah polutan yang dapat dibebaskan ke dalam atmosfer untuk suatu baku mutu tertentu tergantung kepada kondisi cuaca dan pola angin yang ada.

Komentar di atas tidak dimaksudkan untuk memberitahukan bahwa pengendalian eksternalitas dengan arahan tidak tepat. Tujuan kita adalah untuk menegaskan beberapa kesulitan yang berhubungan dengan prosedur. Kita

mungkin dapat menambahkan bahwa prosedur ini juga melibatkan biaya administratif bagi kebijakan arahan, yang tidak dapat diabaikan dalam evaluasinya.

5.6.2. Kebijakan Kegiatan Voluntir (Sukarela)

Beberapa pihak beralasan bahwa kegiatan kolektif tidak diperlukan untuk mengoreksi penyelesaian pasar kalau terdapat eksternalitas. Seringkali telah ditekankan bahwa ada pihak-pihak (sektor) privat untuk bertindak mengoreksi situasi dengan berbagai metode. Dua macam metode yang sering dibahas adalah "SUAP" dan "MERGER".

Perhatikan juga teladan produsen baja, yang tidak dikontrol oleh peraturan pengendalian asap, membuang asapnya ke atmosfer.

Pemahaman di muka menyatakan bahwa situasi ini secara potensial menimbulkan divergensi antara biaya privat dengan biaya sosial atau antara manfaat privat dan manfaat sosial dari produksi baja. Untuk menghindari efek buruk dari pembuangan asap, masyarakat mungkin dapat memilih untuk menyuap produsen baja guna mengurangi atau menghentikan pembuangan asap ke atmosfer. Rasional bagi perilaku ini ialah bahwa selama jumlah suap yang diperlukan untuk mendorong pabrik baja mereduksi pembuangan asapnya lebih kecil daripada kerusakan yang diderita oleh masyarakat, maka masyarakat akan menjadi lebih baik dengan membayar suap. Memang, masyarakat bertindak rasional dalam minatnya sendiri tidak akan pernah menawarkan suap yang besarnya melampaui nilai kerusakan yang ditimbulkan oleh pembuangan asap. Produsen baja akan (selanjutnya) menerima atau menolak suap sesuai dengan minat terbaiknya. Oleh karena itu kalau besarnya suap melampaui jumlah yang akan diperlukannya untuk mereduksi pembuangan asap, maka ia akan menerima suap dan mereduksi pembuangan asapnya hingga taraf yang diperlukan.

Kalau biayanya terlalu besar maka ia akan menolak. Dalam suatu kasus, ukuran kuantitatif kerusakan yang diderita

oleh masyarakat akibat asap harus disajikan kepada pabrik dengan cara sedemikian rupa agar supaya ia mengenali nilai-nilai ini pada saat memutuskan berapa banyak asap yang dibuang ke atmosfer. Kecuali itu, berapapun taraf akhir pembuangan asap, maka taraf ini akan menjadi Optimal Pareto kalau ada suatu tawar-menawar yang sempurna.

Orang dapat beralasan sebagai berikut penerimaan suap oleh pabrik menyatakan bahwa ia paling tidak sama baik dengan sebelumnya, sementara pembayaran suap oleh masyarakat menyatakan bahwa ia paling tidak sama baik dengan sebelumnya. Oleh karena itu, situasi akan diperbaiki. Kalau tawar-menawar (*bargaining*) sempurna, suatu penyimpangan dari posisi yang disetujui hanya akan memperbaiki posisi salah satu bagian (sektor) dengan mengorbankan sektor lain. Juga benar bahwa penolakan suap oleh pabrik, pada kondisi bargaining yang sempurna, akan mengakibatkan penyelesaian Optimal Pareto. Dengan menolak suap, pabrik akan mempertimbangkan bahwa nilai suberdaya ini (pelepasan asap ke atmosfer) lebih besar baginya daripada bagi masyarakat.

Metode untuk menghindari suatu divergensi antara biaya privat dan biaya sosial yang dijelaskan di atas merupakan voluntir murni dan kalau bargainingnya sempurna akan mengakibatkan alokasi sumberdaya secara Optimal Pareto. Dalam kondisi tidak ada pertimbangan distribusional, akan tampak menjadi cara yang ideal untuk menyelesaikan problematik. Sayangnya *bargaining* tidak sempurna dan ada beberapa penghalang untuk menggunakannya secara luas.

Kesulitan pertama berhubungan dengan valuasi kerusakan asap yang diderita oleh masyarakat. Cara paling langsung untuk memperkirakan kerusakan ialah menanyakan masing-masing anggota masyarakat berapa banyak ia ingin menyokong suap yang akan diberikan kepada pabrik. Pada prinsipnya setiap individu akan ingin menyokong sejumlah yang akan ia belanjakan untuk menghindari kerusakan akibat asap dengan sarana lain. Sayangnya, individu akan merealisasikan bahwa kalau ia tidak menyokong sesuatu kepada suap, tetapi yang lainnya menyokong jumlah positif dan penanganan asap

akan dilakukan, ia akan menikmati manfaat penanganan asap tanpa mengeluarkan biaya sendiri. Kalau semua anggota masyarakat mengadopsi perilaku ini, maka tidak ada suap yang ditawarkan dan rencana akan gagal. Dengan kata lain, fakta bahwa manfaat dari penyembuhan asap didistribusikan ke banyak individu merintangi realisasi kegiatan kolektif masyarakat yang diperlukan.

Kesulitan ke dua dari prosedur suap ialah bahwa ia memerlukan/mensyaratkan masyarakat mengetahui semua metoda yang tersedia untuk mengolah baja, karena ini semua berhubungan dengan pengendalian asap, dan biaya-biaya yang berkaitan dengannya sehingga mereka dapat mencegah pabrik untuk tidak mengalami penipuan. Perhatikanlah (untuk menjelaskan hal ini) misalnya bahwa setelah suap diterima oleh pabrik, kebutuhan akan baja meningkat dan output naik. Sekarang produsen dapat berargumentasi secara formal bahwa suap yang lebih besar diperlukannya untuk mempertahankan taraf pembuangan asap yang disetujui sebelumnya. Kecuali jika masyarakat cakap terhadap teknologi pembuatan baja, maka ia tidak dapat diyakinkan bahwa pabrik tidak memperluas outputnya lebih banyak daripada jumlah optimal dalam kondisi tanpa suap. Sehingga rencana yang tampaknya ideal untuk menghindari divergensi antara biaya privat dan biaya sosial ditunggangi oleh kesulitan-kesulitan dalam implementasinya.

Rencana voluntir lainnya untuk menginternalisasikan eksternalitas-*non-peculiar*, bebas dari beberapa kesulitan implementasi yang disinggung di muka, merupakan penggabungan (fusi, merger) dari sektor-sektor yang terlibat apabila fusi tersebut merupakan kemungkinan yang layak. Untuk menjelaskan bagaimana prosedur ini dapat bekerja, perhatikanlah situasi berikut: Suatu perusahaan membuang limbah yang membahayakan kehidupan ikan ke dalam sungai. Asumsikanlah selanjutnya bahwa usaha perikanan beroperasi di sebelah bawah dari perusahaan tersebut. Apabila tidak ada suatu peraturan pemerintah maka perusahaan yang di atas akan membuang limbah ke dalam sungai tanpa memperhatikan kerusakan (menurunkan tangkapan atau ikan tercemar) yang diderita oleh usaha perikanan. Apakah perusahaan di atas dan

usaha perikanan bergabung di bawah pemilikan tunggal, maka minat terbaik perusahaan paduan tersebut adalah mempertimbangkan kehilangan yang diakibatkannya dengan bantuan ke daerah bawah sebagai konsekwensi dari kegiatan perusahaannya di atas. Perusahaan patungan (gabungan) harus menyeimbangkan biaya pembuangan limbah perusahaan di atas dengan sarana lain selain dari membuang limbah ke dalam sungai, melawan biaya yang ditanggung oleh usaha perikanan di bagian bawah sebagai akibat dari limbah yang dibuang ke dalam sungai, kalau ia harus memaksimumkan keuntungan gabungan dari kedua macam operasi. Karena, dalam teladan sederhana ini, Optimalita Pareto sesuai dengan maksimisasi profit gabungan oleh dua sektor maka penggabungan (merger) akan menjamin alokasi sumberdaya secara Optimal Pareto, yang dalam hal ini adalah sungai. Perlu juga diperhatikan bahwa profit dari perusahaan gabungan akan selalu paling tidak sama besar dengan profit dua perusahaan yang dijumlahkan. Alasan bagi hal ini ialah bahwa perusahaan yang digabung selalu mempunyai pilihan untuk mengadopsi kebijaksanaan yang mengoperasikan dua perusahaan secara terpisah. Perbedaan antara profit perusahaan gabungan dan profit-profit perusahaan-perusahaan yang dijumlahkan mencerminkan kehilangan bagi masyarakat akibat dari adanya eksternalitas yang *non-pecuniary*.

Dua macam kesulitan pada penyelesaian fusi dapat dikemukakan. Pertama, adalah pertimbangan praktis bahwa sektor-sektor harus menjadi perusahaan. Kesulitan ke dua ialah bahwa fusi hanya layak kalau tidak terlalu banyak sektor yang terlibat. Kalau banyaknya unit-unit pengambilan keputusan yang berkonsolidasi semakin banyak, maka peluang untuk terjadinya fusi semakin kecil. Hal ini karena menjadi semakin sulit untuk membujuk partisipan-partisipan potensial bahwa ia berada dalam minatnya yang terbaik untuk berfusi membentuk koalisi kalau partisipan semakin banyak. Unit-unit individual dapat menemukan dirinya menguntungkan apabila memasuki koalisi dalam rangka untuk mengekstraks sebagian yang lebih besar dari profit gabungan dari kesatuan-kesatuan (sektor) yang bergabung. Pertimbangan yang lebih praktis melibatkan peningkatan kesulitan koordinasi dan komputasi dengan banyak partisipan; menjadi semakin sulit bagi kesatuan yang berfusi

untuk merealisasikan tambahan keuntungan potensialnya. Namun kesulitan lainnya ialah bahwa suatu unit gabungan menjadi cukup besar untuk menimbulkan suatu gangguan alokasi sumberdaya melalui kekuatan monopoli atau monopsoni. Dalam kasus ini, kehilangan sebagai akibat dari adanya eksternalitas *non-pecuniary* harus dipertimbangkan versus kehilangan yang diderita masyarakat akibat gangguan alokasi sumberdaya yang ditimbulkan oleh pasar kompetitif.

5.7. Kebijakan Pajak dan Subsidi

Kalau pengaturan voluntir di antara unit-unit yang terpengaruhi oleh eksternalitas *non-pecuniary* tidak praktis atau tidak lancar, maka tindakan pemerintah secara kolektif dapat diterima. Dalam pustaka ekonomi, bentuk klasik dari intervensi pemerintah dalam situasi ini ialah pembayaran subsidi kepada unit-unit yang kegiatannya menimbulkan ekternalitas ekonomi terhadap unit lainnya dan memungut pajak dari unit-unit usaha yang kegiatannya menimbulkan eksternal disekonomi terhadap unit lain. Pada hakekatnya, ideanya ialah mendorong aktivitas-aktivitas yang mensuplai "barang umum" dan menghambat unit aktivitas yang mengkonsumsi "barang umum (*public goods*)".

Untuk menjelaskan bagaimana rencana ini bekerja, perhatikan kembali teladan perusahaan di hulu Sungai dan usaha perikanan di muara sungai. Misalkan bahwa limbah yang dibuang ke dalam sungai oleh perusahaan tersebut menyediakan makanan bagi ikan di sungai dan oleh karenanya menguntungkan usaha perikanan. Karena, secara hipotesis, negosiasi voluntir oleh pihak-pihak yang terlibat diatur di sini, maka usaha perikanan tidak mempunyai jalan untuk mengkomunikasikan besarnya manfaat yang ia dapatkan dari limbah perusahaan di hulu sungai. Oleh karena itu banyaknya makanan yang disediakan kepada ikan mungkin tidak ideal. Dalam kasus ini, suatu subsidi pemerintah kepada perusahaan karena pembuangan limbahnya pada prinsipnya dapat dianjurkan untuk mencapai hasil yang diperlukan. Demikian juga, kalau limbah yang dibuang berbahaya bagi kehidupan ikan,

maka pada prinsipnya suatu pajak dapat dikenakan kepada perusahaan yang menyebabkan kerusakan yang diderita oleh perikanan.

Kita telah menekankan secara prinsip sifat dari kesimpulan ini karena banyak persyaratan informasional yang diperlukan untuk implementasi rencana ini. Sedikit refleksi akan membuatnya tampak bahwa agen pemerintah yang mengenakan pajak atau menyediakan subsidi akan perlu mengetahui teknologi produksi dari semua unit usaha yang terlibat. Pada hakekatnya, agensi pemerintah akan harus menyelesaikan problem yang sama hingga pimpinan dari perusahaan yang digabungkan puas. Mereka akan harus mengetahui pengaruh pembuangan limbah terhadap kehidupan ikan sehingga pajak atau subsidi dapat dikenakan yang akan dapat mengakibatkan jumlah pembuangan limbah yang tepat. Daripada mengissukan urutan kuantitas masing-masing produk yang akan disubsidi untuk memaksimumkan profit gabungan (suatu praktek yang dapat diikuti oleh eksekutif perusahaan gabungan), agensi pemerintah akan berusaha untuk mencapai hasil-hasil yang sama sesuai dengan rencana ini dengan jalan menentukan pajak atau subsidi yang tepat. Informasi yang tersedia bagi pimpinan perusahaan gabungan jarang yang tersedia bagi agensi pemerintah di luar perusahaan. Sebagian dari informasi ini memang dapat tersedia dan memungkinkan (dari segi biaya) untuk mendapatkan informasi tambahan.

Banyaknya informasi yang diperlukan juga tergantung pada sifat teknologi produktif yang terlibat. Lebih sedikit informasi diperlukan oleh agensi demi keberhasilan implementasi rencana pajak-subsidi kalau teknologi produktif yang melandasinya bersifat dapat dipisahkan atau aditif, daripada kalau tidak demikian. Misalnya, kalau biaya untuk memproduksi produk perusahaan yang terletak di hulu sungai dan biaya pengolahan limbah bersifat aditif, maka pajak atas limbah hanya tergantung pada banyaknya limbah yang dibuang. Memang persyaratan informasional menjadi semakin menumpuk banyak kalau jumlah unit ekonomis yang terlibat juga semakin banyak.

Meskipun ada semua kesulitan ini, suatu upaya untuk mencapai alokasi sumberdaya yang optimal dengan pajak atau subsidi dapat ditetapkan kalau kehilangan masyarakat akibat adanya eksternalitas non-peculiar cukup besar. Pada hakekatnya apa yang harus diseimbangkan dalam situasi ini adalah biaya untuk mendapatkan informasi yang diperlukan lawan kehilangan masyarakat kalau tidak ada sesuatu yang dikerjakan atau kalau kebijakan lain yang diikuti.

5.7.1. Pajak Pigovian dan Subsidi

Selain menerapkan regulasi, untuk mengatasi eksternalitas, pemerintah juga dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang didasarkan pada pendekatan pasar, yang dapat memadukan insentif pribadi/swasta dengan efisiensi sosial. Sebagai contoh, seperti telah disinggung diatas pemerintah dapat menginternalisasikan eksternalitas dengan menggunakan pajak terhadap kegiatan-kegiatan yang menimbulkan eksternalitas negatif, dan sebaliknya memberi subsidi untuk kegiatan-kegiatan yang memunculkan eksternalitas positif. Pajak yang khusus diterapkan untuk mengoreksi dampak dari suatu eksternalitas negatif lazim disebut sebagai Pajak Pigovian (*Pigovian tax*), mengambil nama ekonom pertama yang merumuskan dan menganjurkannya, yakni Arthur Pigou (1877-1959).

Para ekonom umumnya lebih menyukai pajak Pigovian dari pada regulasi sebagai cara untuk mengendalikan polusi, karena biaya penerapan pajak itu lebih murah bagi masyarakat secara keseluruhan. Andaikan ada dua pabrik-pabrik baja dan pabrik kertas yang masing-masing membuang limbah sebanyak 500 ton per tahun ke sungai. EPA menilai limbah itu terlalu banyak, dan berniat mengurangnya. Ada dua pilihan solusi baginya, yakni :

Regulasi : EPA mewajibkan semua pabrik untuk mengurangi limbahnya hingga 300 ton per tahun.

Pajak Pigovian : EPA mengenakan pajak sebesar \$50.000 untuk setiap ton limbah yang dibuang oleh setiap pabrik.

Regulasi itu langsung membatasi ambang polusi, sedangkan pajak Pigovian memberikan insentif kepada para pemilik pabrik untuk sebanyak mungkin mengurangi polusinya. Menurut pendapat Anda, solusi manakah yang lebih baik? Para ekonom lebih menyukai penerapan pajak. Mereka yakin penerapan pajak itu sama sekali tidak kalah efektifnya dalam menurunkan polusi. Untuk mencapai ambang polusi tertentu, EPA tinggal menghitung tingkat pajak yang paling tepat untuk diterapkannya. Semakin tinggi tingkat pajaknya, akan semakin banyak penurunan polusi yang akan terjadi. Namun EPA juga harus hati-hati, karena pajaknya terlalu tinggi, polusi akan hilang, karena semua pabrik bangkrut atau memilih tidak beroperasi. Alasan utama para ekonom itu memilih penerapan pajak, adalah karena cara ini lebih efektif menurunkan polusi. Regulasi mewajibkan semua pabrik mengurangi polusinya dalam jumlah yang sama, padahal penurunan sama rata, bukan merupakan cara termurah menurunkan polusi. Ini dikarenakan kapasitas dan keperluan setiap pabrik untuk berpolusi berbeda-beda. Besar kemungkinan salah satu pabrik (misalkan pabrik kertas), lebih mampu (biayanya lebih murah) untuk menurunkan polusi dibanding pabrik lain (pabrik baja). Jika keduanya dipaksa menurunkan polusi sama rata, maka operasi pabrik baja akan terganggu. Namun melalui penerapan pajak, maka pabrik kertas akan segera mengurangi polusinya, karena hal itu lebih murah dan lebih mudah dilakukan dari pada membayar pajak, sedangkan pabrik baja yang biaya penurunan polusinya lebih mahal, akan memilih membayar pajak saja. Pada dasarnya, pajak Pigovian secara langsung menetapkan harga atas hak berpolusi. Sama halnya dengan kerja pasar yang mengalokasikan berbagai barang ke pembeli, yang memberikan penilaian paling tinggi pajak Pigovian ini juga mengalokasikan hak berpolusi kepada perusahaan atau pabrik, yang paling sulit menurunkan polusinya atau yang dihadapkan pada biaya paling tinggi untuk menurunkan polusi (misalkan karena biaya alat penyaring polusinya sangat mahal). Berapapun target penurunan polusi yang diinginkan EPA akan dapat mencapainya dengan biaya termurah melalui penerapan pajak ini.

Para ekonom juga berkeyakinan bahwa penerapan pajak Pigovian, merupakan cara terbaik untuk menurunkan polusi. Pendekatan komando dan kontrol tidak akan memberikan alasan atau insentif bagi pabrik-pabrik pencipta polusi untuk berusaha mengatasi polusi semaksimal mungkin. Seandainya saja polusinya sudah berada dibawah ambang maksimal (misalkan 300 ton per tahun), maka perusahaan itu tidak akan membuang biaya lebih banyak agar polusinya dapat ditekan lebih rendah lagi. Sebaliknya, pajak akan memberikan insentif kepada pabrik-pabrik itu untuk terus mengembangkan teknologi yang ramah terhadap lingkungan. Mereka akan terus terdorong menurunkan polusi, karena semakin sedikit polusi yang mereka ciptakan, akan semakin sedikit pula pajak yang harus mereka bayar.

Pajak Pigovian tidaklah sama dengan pajak-pajak lain, dimana kita mengetahui bahwa pajak pada umumnya akan mendistorsikan insentif dan mendorong alokasi sumber daya menjauhi titik optimum sosialnya. Pajak umumnya juga menimbulkan beban baku berupa penurunan kesejahteraan ekonomis (turunnya surplus produsen dan surplus konsumen), yang nilainya lebih besar dari pada pendapatan yang diperoleh pemerintah dari pajak tersebut. Pajak Pigovian tidak seperti itu karena pajak ini memang khusus diterapkan untuk mengatasi masalah eksternalitas. Akibat adanya eksternalitas, masyarakat harus memperhitungkan kesejahteraan pihak lain. Pajak Pigovian diterapkan untuk mengoreksi insentif ditengah adanya eksternalitas, sehingga tidak seperti pajak-pajak lainnya, pajak Pigovian itu justru mendorong alokasi sumber daya mendekati titik optimum sosial. Jadi, selain memberi pendapatan tambahan pada pemerintah, pajak Pigovian ini juga meningkatkan efisiensi ekonomi.

5.7.2. Kebijakan Regulasi

Tindakan kolektif lain yang seringkali diusulkan adalah regulasi oleh pemerintah. Misalnya, instansi pemerintah yang bertanggung-jawab terhadap fakta bahwa mobil-mobil menyokong polusi udara di kota-kota, harus membatasi pilihan

konsumen dengan jalan mensyaratkan bahwa semua mobil baru dilengkapi dengan sarana yang dirancang untuk mereduksi taraf polutan dalam limbah gasnya. Regulasi ini ternyata memungkinkan untuk melepaskan diri dari dilema yang dibahas sebelumnya dimana perhitungan rasional akan menyebabkan konsumen untuk tidak membeli peralatan pengendali.

Regulasi juga mempunyai implementasi kesulitan yang berhubungan dengannya. Dalam kasus automobil, misalnya saja, ada ketidakpastian tentang apakah peralatan tersebut akan efektif dalam mereduksi pembuangan polutan, terutama kalau mobil menjadi semakin tua. Juga ada problem-problem pengamanan peraturannya. Misalnya ada spekulasi bahwa kalau peralatan tersebut efektif dan polutan tetap dijaga dalam mesin dan tidak dilepaskan ke dalam atmosfer, maka umur hidup mesin mungkin akan diperpendek dan reparasi akan harus sering dilakukan.

Ini merupakan biaya regulasi yang bersama dengan biaya peralatan, harus dipertimbangkan lawan manfaat yang mungkin diperoleh yang agak sukar dihitung. Kalau peralatan mempunyai efek yang diantisipasi terhadap mesin, maka setiap pemilik mempunyai insentif untuk melakukan tindakan yang akan mempertahankan peralatan yang tidak efektif dan karenanya meningkatkan umur hidup mesin serta mengurangi biaya reparasi.

Tentu saja, pemilik tidak dapat diharapkan untuk menjaga peralatan dalam kondisi bekerja dengan baik atau untuk mereparasinya kalau telah rusak, karena tindakan ini tidak akan menjadi mintnya sendiri. Oleh karena itu regulasi tidak dapat diharapkan untuk berhasil mengurangi polusi udara, meskipun peralatan bekerja, kecuali jika ia dibarengi dengan praktek yang secara periodik memeriksa semua mobil dan mensyaratkan bahwa peralatan polusi dijaga dalam keadaan dapat bekerja dengan baik.

Pembahasan ini akan menyatakan bahwa penyelesaian dengan regulasi tidak sesederhana yang dibayangkan semula. Biaya administratif pengamanan regulasi adalah relevan dan

tidak dapat diabaikan. Fakta bahwa penyelesaian regulasi tentu tidaklah fleksibel. Banyak dari kendaraan bermotor dioperasikan untuk sebagian besar waktunya di daerah pedesaan dimana polusi udara masih belum menjadi problem. Idealnya, mobil-mobil yang beroperasi di daerah seperti ini tidak perlu mempunyai alat penyaring polutan sehingga kemampuan alamiah atmosfer untuk menyerap sejumlah tertentu polutan dapat dimanfaatkan. Ternyata tidak mungkin untuk mendisain regulasi-regulasi yang akan dapat menangani hal yang ideal ini karena mobilitas motor sangat tinggi dan juga kepadatan populasi yang mobilitasnya tinggi. Penyelesaian dengan regulasi ternyata tidak mampu mengantarkan sistem kepada penyelesaian Optimal Pareto untuk banyak eksternalitas, karena regulasi itu sendiri tidak fleksibel.

5.7.3. Kebijakan Pembayaran Insentif / Hadiah

Salah satu jalan coba-coba untuk mengakomodasikan sistem pasar pada kondisi eksternalitas ialah menyediakan insentif finansial bagi tindakan-tindakan penting yang dilakukan. Misalnya dalam hal pencemaran Danau Ranau, salah satu masalahnya diduga disebabkan oleh sistem limbah kuno Kota XYZ yang menggabungkan saluran sanitasi dan air hujan. Kapasitas yang terbatas dari fasilitas pengolahan limbah untuk menjangkau sesuatu di luar batas rata-rata curah hujan menyebabkan limbah mentah mengalir langsung memasuki danau. Walaupun tentu juga menyokong pada pencemaran Danau Ranau, penduduk Kota XYZ tidak mau menanggung sepenuhnya biaya sistem pembuangan limbahnya yang masih kuno karena ada juga orang di luar Kota XYZ yang juga menggunakan danau. Oleh karena itu orang lain juga menanggung sebagian dari biaya pencemaran, termasuk sebagian pencemaran yang ditimbulkan oleh sistem pembuangan limbah Kota XYZ. Memang, apa yang benar untuk Kota XYZ juga benar untuk kota-kota lainnya di area danau. Karena setiap unit usaha tidak menanggung biaya sepenuhnya dari kontribusinya terhadap pencemaran, maka tidak satupun dari mereka yang mempunyai cukup insentif untuk

menyembuhkan situasi. Kebijakan penyembuhan yang mungkin adalah untuk suatu taraf pemerintah yang lebih tinggi, misalnya, pemerintah pusat untuk menyediakan insentif seperlunya. Subsidi pemerintah pusat untuk kapital bagi perbaikan fasilitas pembuangan limbah mungkin dapat menjadi motivator.

Kesulitan utama dari kebijakan ini adalah “kementahannya” . Tidak mudah menyediakan koordinasi yang tepat bagi semua unit yang relevan dan dalam sistem yang relevan. Keterbatasan lain dari kebijakan ini ialah bahwa ia hanya cocok untuk macam eksternalitas dimana biaya kapital merupakan satu-satunya kendala bagi perbaikan situasi.

5.7.4. Kebijakan dengan Tindakan

Kadangkala ada tindakan sederhana dan langsung yang dapat dilakukan untuk meringankan efek eksternalitas. Barangkali teladan yang paling jelas menyangkut masalah usaha perikanan. Perhatikanlah suatu danau atau sungai dimana banyak orang yang datang untuk menangkap ikan. Di luar batas tertentu aktivitas penangkapan ikan ini akan mengakibatkan populasi ikan di masa mendatang terancam bahaya. Sehingga kalau seorang nelayan melakukan penangkapan, ia dapat mempengaruhi populasi ikan di masa mendatang dan mengakibatkan menurunnya tingkat kesejahteraan dan profit nelayan-nelayan di masa mendatang. Nelayan secara individual tidak mempunyai insentif untuk memperhatikan dampak dari aktivitasnya terhadap nelayan lainnya. Memang dalam kasus yang ekstrim , populasi ikan dapat menjadi punah.

Penyembuhan yang segera untuk situasi ini ialah bagi pemerintah untuk secara kontinyu menaburkan benih ikan ke Danau atau sungai sehingga populasi ikan tidak pernah menurun hingga melampaui batas ambang yang membahayakan. Eksternalitas kemudian dapat dieliminir dengan tindakan langsung ini. Tentu kebijakan ini mempunyai banyak kelemahan sehingga aplikasinya sangat terbatas (Soemarno,2008).

Setiap kali eksternalitas muncul sehingga mengakibatkan alokasi sumber daya yang dilakukan pasar tidak efisien, pemerintah dalam melakukan salah satu dari dua pilihan tindakan yang ada. Pilihan pertama adalah menerapkan kebijakan-kebijakan atau pendekatan komando dan kontrol (*command-and-control policies*), atau pilihan kedua adalah menerapkan kebijakan-kebijakan berdasarkan pendekatan pasar (*market-base policies*). Bagi para ekonom, pilihan kedua lebih baik, karena kebijakan berdasarkan pendekatan pasar akan mendorong para pembuat keputusan di pasar swasta, untuk secara sukarela memilih mengatasi masalahnya sendiri.

Jelaslah sekarang bahwa belum ada kebijakan menyeluruh yang dapat menangani masalah-masalah yang disebabkan oleh eksternalitas. Tidak satupun dari kebijakan - kebijakan ini secara terpisah, pada tingkat pengetahuan kita sekarang ini, yang tampak sempurna. Juga kita tidak percaya bahwa salah satu dari kebijakan ini mampu menangani setiap eksternalitas. Sehingga diargumentasikan di sini bahwa kebijakan-kebijakan harus dirancang sesuai dengan situasi-situasi khusus dan apa yang terbaik bagi suatu tipe eksternalitas mungkin saja tidak tepat untuk yang lainnya.

Alat analisis biaya-manfaat tampaknya menyediakan prospektif yang cocok. Dalam situasi tertentu, pengambil kebijakan harus memperhatikan problem dan membayangkan aplikasi pendekatan alternatif baginya. Prinsip pemilihannya sendiri sederhana. Masing-masing kebijakan (termasuk tidak melakukan sesuatu) akan mempunyai biaya dan manfaat yang berhubungan dengannya. Pengambil kebijakan harus memilih sarana implementasi yang menghasilkan manfaat neto terbesar (Soemarno, 2008).

STUDI KASUS

Kabut Asap Dan Dampaknya Terhadap Perekonomian Sektor Riil Provinsi Jambi

Setiap tahun pembakaran dan terbakarnya lahan mengakibatkan munculnya masalah asap di sebagian besar

provinsi di Sumatera dan Kalimantan. Data statistik menunjukkan bahwa dalam satu dasawarsa terakhir telah terjadi dua kali kebakaran hutan dan lahan dengan skala yang relatif besar sehingga menimbulkan masalah asap, yaitu pada tahun 1997 dan 2001. Masalah asap pada tahun 2006 ini kembali muncul, bahkan menjadi bencana nasional yang menyita banyak perhatian dan energi pemerintah. Disamping besarnya alokasi dana yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah tersebut, besaran dampak yang ditimbulkan terhadap kondisi sosio-ekonomi masyarakat dan perekonomian juga cukup tinggi. Bahkan dampak asap tidak hanya dirasakan di Indonesia saja, namun juga dikeluhkan dan dirasakan oleh negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Kondisi ini mempengaruhi harmonisnya hubungan Indonesia dengan ke dua negara tetangga tersebut. Provinsi Jambi sebagai salah satu dari daerah yang memiliki lahan yang dibakar dan terbakar dengan cakupan areal yang relatif luas, juga mengalami dampak asap ini. Data Pusat Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan (Pusdakarlahut) Dinas Kehutanan Provinsi Jambi pada bulan September 2006 menunjukkan bahwa di Provinsi Jambi terdapat 1.218 titik panas (*hot spot*).

Dibandingkan dengan dua bulan sebelumnya maka pada Juli 2006 terjadi kenaikan titik panas sebesar 600% atau hampir tujuh kali lipat terhadap bulan Agustus 2006 dan 200% atau lebih dua kali lipat terhadap bulan September 2006. Sedangkan dari bulan Agustus 2006 terjadi penurunan jumlah titik api sebesar 300% atau tiga kali lipat sampai dengan bulan September 2006. Disamping kabut asap yang dihasilkan oleh pembakaran dan terbakarnya lahan di Provinsi Jambi, kabut asap yang terjadi dalam wilayah Provinsi Jambi diindikasikan merupakan kiriman dari provinsi tetangga yang mengalami pembakaran lahan. Data ini dapat dilihat melalui pengamatan titik panas dari Satelit NOAA di wilayah Sumatera. Hasil pengamatan tersebut memperlihatkan bahwa titik-titik api yang terjadi di Provinsi Riau, Sumatera Barat dan Sumatera Selatan berada sangat dekat dengan perbatasan Provinsi Jambi.

Dampak Terhadap Sektor Perhubungan Dan Sosial Masyarakat dari akumulasi pembakaran lahan, terbakarnya lahan dan kiriman asap akibat pembakaran dan terbakarnya lahan

provinsi tetangga, menimbulkan kabut asap yang relatif sangat pekat. Dampak kabut asap ini dirasakan oleh sektor ekonomi dan sosial masyarakat secara langsung, yaitu :

a. Sektor Perhubungan khususnya aktivitas transportasi (air dan udara)

Data pada Dinas Perhubungan Provinsi Jambi dan Bandara Sultan Thaha Syaifuddin Jambi menunjukkan bahwa terjadi penurunan jumlah penumpang yang tiba dan berangkat. Dari tabel 3, terlihat bahwa terjadi penurunan jumlah penumpang yang signifikan selama 3 bulan terakhir, dimana pada bulan Juli 2006 penumpang yang tiba dan berangkat di Bandara Sultan Thaha sebanyak 68.106 orang dengan jumlah bagasi/kargo penumpang sebanyak 662.496 kg, turun menjadi 62.938 orang dengan bagasi 551.963 kg. Data ini menunjukkan bahwa terjadi penurunan sebesar 7,58% dalam pengangkutan penumpang dan barang selama 3 bulan terakhir saja. Penurunan ini disebabkan sering ditutupnya bandara secara sementara dan permanen (19-26 Oktober 2006) karena kabut asap yang tidak memungkinkan pesawat mendarat.

Kondisi ini berdampak terhadap aktivitas pelaku ekonomi seperti pada bulan oktober, terjadi penundaan pengangkutan kargo yang memuat hampir 20.000 ekor udang Ketak atau udang Ronggeng dari nelayan di Kuala Tungkal. Akibat sulitnya pengiriman mengakibatkan turunnya harga udang sampai 50% pada tingkat nelayan. Pada sisi lain, dikarenakan adanya pengalihan pengiriman melalui Palembang mengakibatkan naiknya ongkos kirim dari Kuala Tungkal ke Palembang, yang disertai dengan risiko tinggi.

Sementara itu, untuk aktivitas masuknya barang dari daerah lain ke Provinsi Jambi diperkirakan juga mengalami kondisi yang sama khususnya untuk barang-barang yang didatangkan dari Pelabuhan Kuala Tungkal. Meskipun dampak terganggunya transportasi tersebut bersifat sesaat, namun di beberapa lokasi pasar juga ditemui kelangkaan beberapa komoditas barang yang didatangkan dari daerah lain. Kondisi tersebut juga memberikan kontribusi terhadap kenaikan harga barang yang didatangkan dari daerah lain, meskipun dampak yang dirasakan bersifat sesaat dan jangka pendek.

b. Dampak Sosial Masyarakat

Meningkatnya pengeluaran masyarakat pada sektor kesehatan dalam bentuk biaya kesehatan sebagai efek samping menurunnya kesehatan masyarakat. Hal ini timbul karena banyaknya masyarakat yang menderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA). Data dari Dinas Kesehatan Provinsi Jambi menunjukkan bahwa sampai dengan September 2006 penderita ISPA tercatat sebanyak 14.939 penderita. Jika diamati data dari bulan Januari-September 2006 pada tabel 4 di bawah ini, terjadi peningkatan penderita ISPA terutama dalam tiga bulan terakhir sebesar 17,71%. Dalam tataran teoritis, kabut asap merupakan bentuk eksternalitas negatif dari pembakaran dan terbakarnya lahan. Eksternalitas negatif ini memiliki keterkaitan secara langsung terhadap naiknya pengeluaran tambahan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan dalam bentuk biaya. Secara tidak langsung, efek eksternalitas negatif akan mempengaruhi aktivitas ekonomi masyarakat. Dampak lanjutan adalah penurunan pendapatan masyarakat sebagai akibat naiknya pengeluaran rumah tangga atas biaya kesehatan dan penurunan pendapatan sektor perhubungan khususnya jasa transportasi akibat terganggunya kegiatan usaha (*business circle*). Meskipun dampak eksternalitas negatif asap terjadi hanya pada satu periode waktu tertentu (musim kemarau), namun intensitas pengulangan dampak tersebut terjadi setiap tahun. Bila secara agregat diakumulasikan untuk periode waktu yang panjang, maka dampak eksternalitas negatif asap akan menimbulkan pengaruh yang sangat besar terhadap perekonomian nasional. Penurunan Pendapatan Masyarakat di Sub Jasa Penunjang Perhubungan merupakan dampak ikutan lainnya terkait dengan sektor perhubungan khususnya aktivitas transportasi udara adalah menurunnya pendapatan masyarakat yang bekerja di sektor jasa yang berhubungan dengan aktivitas transportasi udara. Penurunan pendapatan dialami agen/biro perjalanan reguler dan wisata, agen/biro pengiriman barang, penyedia jasa angkutan barang dan penumpang (maskapai penerbangan, kapal laut, *speed boat*, travel, taksi, angkutan kota dan lainnya), hotel dan restoran, pekerja sektor informal yang terlibat disektor perhubungan (seperti buruh angkut), dan penyedia layanan pendukung aktifitas lainnya.

Studi Kasus Pembangunan Eks Patal Menjadi Makro, PTC dan Novotel di Kelurahan 8 Ilir Palembang Kecamatan Ilir Timur II Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan.

Keberadaan Makro, PTC dan Novotel menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat sekitar. Berdasarkan wawancara dengan masyarakat sekitar ditarik kesimpulan ada dua dampak negatif dominan yang ditimbulkan yaitu banjir dan bau yang tidak sedap.

1. Dampak Negatif Berupa Banjir

Jumlah masyarakat yang mengalami banjir akibat pembangunan Makro, PTC dan Novotel tidak terlalu banyak sekitar + 15% dari jumlah penduduk yang berada di RT 17, tetapi walaupun tidak banyak, juga menimbulkan kerugian bagi mereka. Kerugian tersebut berupa perabotan rumah rusak, dan ada sebagian rumah mereka yang rusak. Sehingga mereka harus mengeluarkan uang untuk memperbaikinya.

Untuk mengetahui jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh banjir tersebut penulis melakukan analisa dengan menggunakan metode *Willingness To Pay* yaitu melakukan wawancara secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak negatif tersebut.

Total WTP = Rata – rata WTP X jumlahh masyarakat yang mengalami banjir

$$= \text{Rp } 2.718.636 \times 15\% \times 85$$

$$= \text{Rp } 34.662.609$$

2. Dampak Negatif Berupa Bau Yang Tidak Sedap

Untuk mengetahui jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh bau yang tidak sedap yang berasal dari tempat pengolahan limbah PTC yang posisinya berada dekat dengan pemukiman penduduk penulis melakukan penilaian dengan menggunakan metode *Willingness To Pay* yaitu menanyakan kepada

masyarakat tentang hal apa saja yang telah mereka lakukan untuk menghilangkan bau yang tidak sedap tersebut dan berapa jumlah biaya yang telah mereka keluarkan akibat dari bau yang tidak sedap tersebut.

Rata – rata masyarakat sekitar merasakan ketidaknyamanan akibat bau yang tidak sedap tersebut, untuk itu penulis menanyakan kepada mereka tentang nilai uang sebagai pengganti kehilangan kenyamanan yang mereka alami dan diperoleh hasil sebagai berikut:

Total WTP = Rata – rata WTP X jumlah masyarakat yang terkena dampak

$$= \text{Rp } 402.500 \times 30\% \times 85$$

$$= \text{Rp } 10.263.750$$

Kesimpulan

Keberadaan PTC menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat sekitar yaitu berupa banjir dan bau yang tidak sedap. Adapun kerugian yang diderita masyarakat akibat banjir sebesar Rp 34.662.609. Kemudian kerugian yang ditimbulkan oleh bau yang tidak sedap sebesar Rp 10.263.750. Sehingga total kerugian yang ditimbulkan dari keduanya sebesar Rp 44.926.359. Penelitian ini dilakukan di Kelurahan 8 Ilir Palembang Kecamatan Ilir Timur II Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan. Dimana di daerah tersebut ada wilayah eks PT. Patal yang kemudian dibangun menjadi Makro, PTC dan Novotel yang merupakan pusat perbelanjaan dan. Keberadaan bangunan ini menimbulkan dampak negatif bagi sebagian masyarakat sekitar diantaranya menimbulkan banjir dan bau yang tidak sedap. Metode analisis yang digunakan adalah menggunakan metode WTP (*Willingnes To Pay*). Berdasarkan hasil analisis diketahui bahwa dengan adanya bangunan tersebut terdapat kerugian yang dialami masyarakat, dimana kerugian yang ditimbulkan akibat banjir sebesar Rp 34.662.609. sedangkan kerugian yang ditimbulkan oleh bau yang tidak sedap

sebesar Rp 10.263.750 sehingga total kerugian yang diderita oleh masyarakat sekitar sebesar Rp 44.926.359 (Yenny Widyanti, 2005).

Bab VI

Sinergitas Polisi dan Masyarakat Dalam Pembangunan Daerah

6. Pendahuluan

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari uraian di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa Negara Indonesia melindungi seluruh warga Negara Indonesia baik yang berada di dalam maupun di luar negeri. Selain itu negara kita menginginkan situasi dan kondisi rakyat yang bahagia, makmur, adil, aman, sentosa, dan lain sebagainya. Di samping itu Negara Indonesia turut berperan aktif dalam menjaga perdamaian dunia untuk kepentingan bersama. Tujuan NKRI tersebut didasarkan pada falsafah bangsa, yaitu Pancasila.

Dalam upaya mewujudkan tujuan nasional, setiap warga Negara Indonesia melakukan kegiatan pembangunan di segala bidang, baik bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan dan keamanan dengan berpedoman kepada wawasan nusantara yang memandang negara dan bangsanya sebagai kesatuan yang utuh yaitu NKRI. Ini menunjukkan bahwa pembangunan tidak hanya diorientasikan pada bidang-bidang tertentu saja, tetapi mencakup semua bidang walaupun terdapat prioritas pada bidang tertentu yang mempunyai pengaruh pada berbagai bidang (*multiplier effect*). Hal ini dikarenakan keterbatasan anggaran dalam membangun semua bidang-bidang tersebut.

Cita-cita pendirian negara dan bangsa yang telah digariskan oleh para pendiri bangsa ini mempunyai makna yang sangat penting dan mendalam. Cita-cita tersebut dapat dikatakan sebagai cita-cita politik yang sangat realistis mengingat bangsa Indonesia yang penuh dengan keberanekaragaman budaya, agama, suku, adat, bahasa dan sebagainya. Hal ini sesuai dengan semboyan Negara Indonesia yaitu, *Bhinneka Tunggal Ika* yang berarti berbeda-beda tetapi tetap satu jua. Tugas kita adalah menerjemahkan tujuan tersebut dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Hal ini dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Roger H. Soltau mengatakan tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya cipta, daya kreasi dan daya karsa sebebas mungkin dengan menghormati hak-hak pihak lain, sedangkan menurut Harold J. Laski mengatakan penciptaan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal. Pernyataan Roger H. Soltau dan Harold J. Laski tersebut memberikan kebebasan bagi individu untuk mengembangkan dirinya tanpa mengganggu individu yang lain. Dengan kata lain, individu yang satu harus menghormati dan menghargai individu yang lain dalam suatu masyarakat. Dengan adanya penghormatan dan penghargaan individu satu yang satu atas individu yang lain akan tercipta rasa toleransi, kebersamaan dan kekeluargaan sehingga tercipta ketertiban dan keamanan yang bermuara pada pengembangan dan penumbuhan bidang-bidang kehidupan pada masyarakat, seperti bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan lain-lain.

6.1. Fungsi Kepolisian Dalam Suatu Negara

Polisi seringkali dipersepsikan sebagai aparat anti demokrasi, karena ditangan Polisi kekerasan dan pemaksaan atas nama negara dibenarkan oleh hukum. Polisi memblokir jalan untuk menghalangi para demonstran, bahkan seringkali terjadi bentrokan antara Polisi dan pengunjuk rasa dengan akibat korban di kedua belah pihak.

Oleh karena itu, dalam proses demokratisasi ini Polisi menjadi salah satu sasaran yang perlu dibenahi atau di reformasi

agar dapat berfungsi sebagai pilar demokrasi, yakni penjaga dan pemelihara nilai-nilai sipil dalam kehidupan masyarakat (*the guardian of the civil values*). Harapan ini bertumpu pada keyakinan bahwa pada kehidupan masyarakat demokratis, "hukum" pada hakekatnya adalah konsensus egaliter segenap elemen masyarakat yang proses pembentukannya melibatkan aspek-aspek politik, sosial dan budaya selain aspek yuridis.

Dalam berbagai literatur, teori dan konsep pemolisian (*policing*) di negara demokrasi dapat digolongkan ke dalam 2 (dua) golongan besar yang kontradiktif, yaitu :

- a. Teori dan konsep yang konvensional, yang menonjolkan kehadiran Polisi dan penegak hukum (*law enforcement official*). Kompleks pemolisian demikian itu berciri:
 - (1). Kontrol Hukum;
 - (2). Skenario cenderung represif;
 - (3). Berbasis teori hukum positif;
 - (4). Bersifat teurapeutik (*theurapeutic*).

Pada penggolongan ini, Polisi ingin memperkuat diri, baik melalui penguatan personel maupun peralatan demi mengontrol masyarakat secara efektif. Penggunaan hukum sangat dikedepankan dengan polisi sebagai mobilisatornya. Hal ini sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Prof. Drs. Sutjipto Raharjo bahwa Polisi seolah hukum berjalan.

- b. Teori dan konsep yang lebih modern yang berseberangan dengan golongan pertama, Polisi ingin membagi beban pemolisian kepada warga masyarakat melalui kemitraan. Ini merupakan upaya sinergitas antara polisi dan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keamanan dalam rangka pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan tanggung jawab ketertiban dan keamanan tidak semata-mata diserahkan pada personel polisi yang rasionya relative kecil dibanding masyarakat. Untuk itu, masyarakat juga memikul tanggung jawab tersebut dalam menciptakan ketertiban dan keamanan khususnya pada lingkungannya sendiri.

Dalam hal ini, justru Polisi ingin membatasi diri dalam melakukan kontrol terhadap masyarakat dan mendorong warga masyarakat untuk mampu menjaga dan menertibkan diri sendiri. Ini mengupayakan adanya pengontrolan diri masyarakat oleh masyarakat itu sendiri. Masyarakat tidak setiap kali didorong

berpaling kepada hukum melainkan berpaling kepada sesama warga masyarakat. Dalam hal ini, bagaimana menumbuhkan kesadaran masyarakat akan peduli dan perhatian kepada ketertiban dan keamanan bersama. Kehadiran petugas Polisi lebih diutamakan sekalipun juga dapat bertumpu pada upaya-upaya preventif sebelum menemukan upaya-upaya yang bersifat represif. Dengan demikian sebagaimana telah disebutkan diatas, peranan yang diemban Polisi meliputi (4) empat bidang yaitu selain sebagai penegak hukum (*law enforcement agency*), juga sebagai pemeliharaan ketertiban umum (*preservation public order*), juru damai (*peace keeping official*), dan pelayanan publik (*public servant*).

Pada kenyataannya, sikap dan watak serta ketrampilan yang dibutuhkan untuk mengemban fungsi-fungsi tersebut di atas memang sangat berbeda. Fungsi memerangi kejahatan membutuhkan watak personel Polisi yang cermat, hati-hati, penuh rasa curiga (tidak gampang percaya) dan ulet menghadapi tipu daya pelaku kejahatan yang semakin canggih. Fungsi memelihara ketertiban membutuhkan watak personel Polisi yang sabar, bijaksana, suka menolong, tahan menghadapi cemoohan dari warga yang tidak paham, dan seterusnya.

Sementara fungsi melindungi warga membutuhkan sosok Personel Polisi yang ulet, kuat atau perkasa untuk mematahkan perlawanan dan menghadapi ancaman kekerasan. Memadukan sosok watak tersebut pada satu orang adalah usaha yang cukup sulit.

Masalah sosial yang harus dihadapi Polisi pada masyarakat demokrasi, ternyata bukan hanya kejahatan, tetapi juga ketertiban umum, dan berbagai sengketa warga masyarakat yang menuntut penyelesaian. Kejahatan yang perlu penanganan Polisi adalah beragam jenisnya mulai dari pencurian yang dilakukan oleh orang-orang miskin atau untuk makan hingga pada penipuan dan korupsi yang dilakukan karena keserakahan, penganiayaan karena sengketa dan salah paham antar tetangga atau teman, hingga kerusuhan karena balas dendam atau karena konflik etnis/agama, dan terorisme. Kejahatan para pelaku bisnis, kejahatan kekuasaan (politisi), kesemuanya menuntut respon Polisi yang hasilnya sangat bergantung pada ukuran

harapan-harapan masyarakat. Semakin puas harapan-harapan masyarakat, maka kinerja Polisi semakin mencapai hasilnya.

Sementara itu, di dalam masyarakat senantiasa terdapat harapan-harapan yang mungkin saling berkontradiksi satu sama lain. Karena itu, Polisi pada masyarakat demokrasi senantiasa dihadapkan pada dilema peranan, apakah Polisi akan dipandang sebagai "penertib" ataukah "pengusik", apakah Polisi akan dipandang sebagai "Pengayom" ataukah "penindas", apakah Polisi dipandang sebagai "pelayan" ataukah "majikan".

Karena itu, oleh Bittner, tugas Polisi disebutkan sebagai "*weaving line*" (garis bergelombang) yang disuatu keadaan akan lebih mengutamakan ketertiban namun pada keadaan lain akan mengedepankan penegakan hukum. Hal tersebut tidak mungkin dikemas dengan pengaturan pemerintah dan komando dari seorang atasan dikantor, akan tetapi lebih merupakan interpretasi petugas lapangan terhadap masalah kongkrit yang dihadapi di masyarakat. Dalam arti, petugas lapangan mempunyai inisiatif dan kreatifitas dengan berpedoman pada hukum yang ada.

Kriteria universal yang menjadi acuan Polri di dalam reformasi kepolisan tahun 1999 adalah Polisi yang responsif (*responsivness*); Polisi yang terbuka (*openness*), dan Polisi yang akuntabel (*accountability*). Polisi yang responsif merupakan polisi yang tanggap terhadap keluhan masyarakat serta mampu menangani terkait dengan permasalahan ketertiban dan keamanan. Polisi yang terbuka merupakan polisi yang dapat menerima masukan, saran dan kritikan dari masyarakat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan. Polisi yang akuntabel adalah polisi yang mempunyai rasa tanggung jawab terhadap ketertiban dan keamanan masyarakat. Kriteria tersebut telah melahirkan kesepakatan untuk menganut suatu kepolisian nasional yang bersistem integral (*integrated system*) dan bukan *centralized system*. Kepolisian Nasional itu, direpresentasikan oleh Markas Besar (Mabes) yang membawahi kepolisian daerah, Lembaga Kepolisian Nasional (LKN) yang kemudian disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional dibentuk untuk mengawasi dan menjamin akuntabilitas kepolisian, dan perpolisian komunitas (*community policing*) dijadikan landasan strategi pemolisian yang responsip dan terbuka.

Perbedaan konsep dan makna tersebut di atas telah menjadikan sistem ketatanegaraan, hukum yang rancu, berjalan berputar-putar, yang membuat sebagian rakyat membandingkan bahwa era Orde Baru lebih baik, tertib, lebih gampang memperoleh penghasilan dan seterusnya dibanding Orde Reformasi. Dalam kondisi seperti itu, Polri juga menghadapi tentangan dan tantangan yang tidak sedikit, bahkan terseret oleh berbagai arus yang kalau tidak hati-hati akan membawa reduksi pengabdian dan profesionalisme, bahkan bencana demokrasi, meskipun dalam jangka pendek terlihat sebagai kemajuan-kemajuan.

6.2. Menciptakan Kepastian Hukum

Masyarakat saat ini telah mengerti betul apa tujuan adanya hukum. Apabila kita merujuk pendapat Radbruh, tujuan hukum itu setidaknya harus memenuhi tiga hal pokok yang sangat prinsipil yang hendak dicapai, yaitu: keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Keadilan secara gramatikal berasal dari kata adil yang artinya seimbang dan tidak berat sebelah. Dr. Andi Hamzah, SH dalam "Kamus Hukum" memberikan pengertian keadilan adalah keseimbangan antara yang patut diperoleh pihak-pihak, baik berupa keuntungan maupun berupa kerugian, merupakan salah satu sifat hukum disamping kemanfaatan.

Dalam bahasa praktisnya, keadilan dapat diartikan memberikan hak yang setara dengan kapasitas seseorang atau pemberlakukan kepada tiap orang secara proporsional, tetapi juga bisa berarti memberi sama banyak kepada setiap orang apa yang menjadi jatahnya berdasarkan prinsip keseimbangan. Hukum tanpa keadilan menurut Geny tidaklah ada artinya sama sekali.

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Mengutip pendapat Lawrence M, Wriedman, seorang Guru Besar di Stanford University, berpendapat bahwa untuk mewujudkan "kepastian hukum" paling tidak haruslah didukung oleh unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Unsur pertama "substansi hukum" berbicara tentang isi daripada ketentuan-ketentuan tertulis dari hukum itu sendiri.
- b. Unsur kedua adalah "aparatur hukum" adalah perangkat, berupa sistem tata kerja dan pelaksana daripada apa yang diatur dalam substansi hukum tadi.
- c. Unsur ketiga adalah "budaya hukum" yang menjadi pelengkap untuk mendorong terwujudnya "kepastian hukum" adalah bagaimana budaya hukum masyarakat atas ketentuan hukum dan aparatur hukumnya.

Unsur budaya hukum ini juga tidak kalah pentingnya dari kedua unsur diatas, karena tegaknya peraturan-peraturan hukum akan sangat bergantung kepada "budaya hukum" masyarakatnya. Dan budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan. Semakin tinggi pendidikan, lingkungan yang kondusif, budaya yang adiluhung, posisi atau kedudukan yang tinggi dan kepentingan-kepentingan akan kebersamaan akan menciptakan budaya hukum yang baik dan begitu pula sebaliknya.

Substansi hukum, aparatur hukum serta budaya hukum seperti telah dikemukakan diatas, idealnya harus disinergikan dan diselaraskan guna mendorong terwujudnya "kepastian hukum" dinegara hukum manapun di dunia ini. Satu sama lain harus memiliki sifat saling ketergantungan, salah satu unsur saja tidak terpenuhi, maka "kepastian hukum" sulit untuk terwujud.

Sedangkan dari sisi kemanfaatnya, hukum seyogyanya membawa kegunaan dalam tata sinergis antara keadilan dan kepastiannya. Sehingga dalam praktek, hukum membawa akibat (manfaat) terciptanya rasa terlindung dan keteraturan dalam hidup bersama dalam masyarakat.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai *pediment* perilaku dalam interaksi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subyeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas, yang diartikan sebagai upaya penegakan hukum yang melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau

melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Jelaslah bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam artian formil yang sempit maupun dalam arti materiil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subyek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Diferensiasi fungsional mengakibatkan praktek penegakan hukum oleh aparat pengak hukum menjadi terkotak-kotak dan bersifat fragmentaris karena tiap-tiap komponen penegak hukum mempunyai persepsi dan pemaknaan yang berbeda. Hal ini berdampak pada sulitnya mewujudkan sistem peradilan pidana yang terpadu dan terintergrasi karena sering terjadi benturan kepentingan dan perbedaan penafsiran diantara komponen penegak hukum sehingga produk-produk badan peradilan belum dapat memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Dampak-dampak tersebut adalah sebagai berikut:

- a. "*The Criminal Justice System*" di manapun di negara Hukum di seluruh dunia, sangat menghormati dan memegang teguh asas legalitas. 4 (empat) komponen asas legalitas yang merupakan asas terpenting dalam hukum pidana dan "*The Criminal Justice System*" yaitu : *lex scripta*, *lex certa*, non retroaktif dan non analogi. Para legislator di era reformasi dan era keterbukaan dewasa ini, telah menghasilkan produk perundang-undangan yang justru bertentangan dengan asas legalitas, seperti halnya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dimana dalam materi

muatannya antar lain mengingkari asas non retroaktif dan tidak mengenal adanya kadaluarsa.

- b. Setiap negara memiliki *Criminal Justice System* sendiri yang tidak selalu sama dengan negara lain. Di Indonesia, berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang termasuk dalam *criminal justice system* adalah Kepolisian, Advokat, Kejaksaan dan Pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung serta berakhir pada Lembaga Pemasyarakatan. Bagaimanapun berbedanya *criminal justice system* di berbagai negara hukum di dunia, semua memiliki persamaan, yaitu tidak ada lembaga atau Pansus Ad Hoc yang memiliki atau diberi kewenangan yudisial, apalagi melakukan intervensi (langsung atau tidak langsung) terhadap institusi hukum yang berlaku secara universal, seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Dengan kata lain dalam negara hukum yang sejati tidak dimungkinkan adanya intervensi dalam bentuk apapun terhadap 3 (tiga) pilar institusi hukum tersebut. Tidak boleh ada lembaga yang bersifat *extra* legal karena keberadaan lembaga yang bersifat *extra* legal tersebut merupakan ancaman dahsyat bagi eksistensi suatu negara hukum.
- c. Masa transisi sama sekali tidak dapat dijadikan alasan pembenar dalam pembentukan segala macam badan-badan ad hoc *extra* legal yang bukannya memperkuat penegakan hukum, malah sebaliknya mengacaukan penegakan hukum, terutama *criminal justice system*. KPK sudah dibekali berbagai kewenangan dahsyat yang tidak dimiliki institusi hukum yang universal seperti Kepolisian dan Kejaksaan.
- d. Ada upaya pelemahan secara sistemik dan terskenariokan dengan baik terhadap Kepolisian, Kejaksaan maupun Pengadilan melalui pembentukan opini dengan publikasi berulang-ulang oleh media massa, baik cetak maupun elektronik, yang memanfaatkan ketidakfahaman publik serta dengan sasaran akhir publikasi ditujukan untuk menjadikan beberapa lembaga *extra* legal sebagai lembaga tetap.

- e. Memperbandingkan kinerja Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dengan kinerja Kepolisian dan Kejaksaan, secara ilmiah tidak logis, karena membandingkan 2 (dua) atau lebih variabel yang berbeda. KPK khusus menangani perkara korupsi dengan segala kewenangan *super body* dan dukungan anggaran cukup besar.

6.3. Peran Polisi Dalam Pembangunan

Cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Salah satu unsur penting dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah terciptanya kondisi Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas) yang stabil sehingga dapat mendukung semua komponen masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya. Banyak bukti yang menunjukkan adanya hubungan erat antara Kamtibmas yang stabil dengan meningkatnya perputaran roda pembangunan. Begitu pentingnya stabilitas keamanan untuk diwujudkan guna mendukung gerak perekonomian negara, sehingga banyak negara yang menempatkan program stabilitas keamanan sebagai prioritas utama dalam rencana program pembangunannya. Hal ini dikarenakan adanya kestabilan keamanan merupakan salah satu kunci untuk menjamin adanya keamanan investasi yang ditanamkan dalam suatu wilayah tersebut. Selain itu, adanya keamanan juga membuat kondisi kondusif perputaran bisnis dan ekonomi di wilayah tersebut.

Indonesia sebagai negara yang masyarakatnya heterogen, sangat berkepentingan agar stabilitas keamanan tetap terpelihara, sebagaimana diketahui heterogenitas yang melekat dalam lingkup nasional meliputi agama, suku, sosial, budaya, ekonomi dan lain-lain. Pada saat heterogenitas dapat dikelola dengan baik tentu akan berdampak positif bagi pembangunan secara makro. Misalnya, keberagaman budaya

dapat menjadi salah satu daya tarik bagi wisatawan asing untuk berkunjung ke Indonesia. Namun sebaliknya, ketika heterogenitas tidak dapat dikelola dengan baik akan berpotensi memunculkan sikap saling curiga mencurigai antar anggota masyarakat, yang pada akhirnya dapat memicu lahirnya berbagai konflik yang berdampak adanya ketidaktertiban dan kekurangkondusifan keamanan dalam suatu wilayah tersebut. Adanya dampak tersebut akan berpengaruh pada proses pembangunan daerah.

Dalam beberapa tahun belakangan ini kondisi Kamtibmas di Indonesia mengalami fluktuasi yang ditandai dengan meningkatnya indeks kriminalitas serta semakin beragamnya jenis-jenis kejahatan yang terjadi. Ketika tingkat kriminalitas mengalami peningkatan hal ini pertanda lemahnya kontrol institusional dari aparat penegak hukum, disamping perlambatan ketidakberdayaan institusi dalam menjamin keamanan dan ketertiban. Selain itu, juga kurang adanya kerjasama dan penyadaran masyarakat akan pentingnya arti ketertiban dan keamanan.

Apabila dilihat dari perspektif kriminologis, kondisi ini mengindikasikan semakin hancurnya pertahanan komunitas (masyarakat) dari serangan kejahatan. Meningkatnya angka kriminalitas juga dipandang sebagai pertanda munculnya *disfungsi public security* yang bermakna adanya ketidaksolidan dalam kerja sama membangun ketertiban dan keamanan dari jeratan kasus kejahatan.

Munculnya *disfungsi public security*, bisa terjadi karena masyarakat memandang bahwa tugas untuk menjaga stabilitas Kamtibmas hanyalah tugas kepolisian, sehingga masyarakat tidak peduli pada kondisi keamanan yang ada di sekitarnya. Padahal, menyerahkan semua masalah Kamtibmas kepada aparat kepolisian bukanlah tindakan bijaksana, mengingat masih banyak kendala yang dihadapi oleh kepolisian dalam melaksanakan tugasnya dalam memelihara Kamtibmas.

Karena itu, untuk mengubah agar *public security* semakin mantap, maka pelibatan masyarakat dalam memelihara Kamtibmas merupakan salah satu solusinya. Dengan adanya pelibatan masyarakat akan tercipta integrasi dan sinergitas

antara polisi dan masyarakat dalam menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat.

Salah satu model pelibatan masyarakat dalam menjaga Kamtibmas, adalah *Community Policing* yaitu suatu metode yang mana Polisi dan masyarakat bekerjasama sebagai mitra untuk mengidentifikasi, menentukan skala prioritas, dan memecahkan berbagai masalah yang sedang dihadapi. Pada prinsipnya *community policing* adalah sebuah corak pemolisian yang proaktif, yang menekankan pada pelayanan dan pengayoman warga komunitas atau umum, dengan tidak menafikan fungsinya sebagai penegak hukum.

6.4. Pertumbuhan Ekonomi

Salah satu ciri dari negara berkembang adalah sebagian besar masyarakatnya bekerja sebagai petani. Kegiatan pertanian yang dilakukan masih menggunakan peralatan tradisional dan mengandalkan tenaga hewan dan manusia. Bahkan negara maju juga masih mengenal pertanian meskipun hanya sebagian kecil saja. Tetapi perbedaannya terletak pada peralatan dan teknologi yang digunakan. Pertanian di negara maju menggunakan peralatan modern berupa traktor untuk mengolah tanah. Dalam konteks ekonomi internasional, dikenal dengan istilah "negara maju" dan "negara berkembang". Kedua istilah tersebut merupakan penggolongan negara-negara di dunia berdasarkan kesejahteraan atau kualitas hidup rakyatnya. Negara maju adalah negara yang rakyatnya memiliki kesejahteraan atau kualitas hidup yang tinggi. Sedangkan negara berkembang adalah negara yang rakyatnya memiliki tingkat kesejahteraan atau kualitas hidup taraf sedang atau dalam perkembangan. Negara maju juga ditunjukkan dengan stabilnya tingkat ketertiban dan keamanan, sedangkan negara berkembang masih adanya fluktuasi dalam ketertiban dan keamanan. Negara yang digolongkan sebagai negara maju terdapat di benua Eropa terutama kawasan Eropa Barat serta Amerika (Utara), misalnya Belanda, Perancis, Inggris, Amerika Serikat, dan lain-lain. Sedangkan yang digolongkan negara berkembang terdapat di Benua Asia, Afrika, dan Amerika Selatan (latin). Di kawasan Asia terdapat beberapa negara maju seperti Jepang, Australia, Korea Selatan, dan Selandia Baru. Tolak ukur atau indikator dalam,

penggolongan negara sebagai negara maju atau negara berkembang sebagai berikut.

6.4.1. Pendapatan Perkapita

Pendapatan perkapita merupakan indikator terpenting dalam mengukur tingkat kesejahteraan rakyat suatu negara. Sebuah negara dikatakan makmur apabila rakyatnya memiliki pendapatan perkapita yang tinggi. Namun demikian, tingginya pendapatan perkapita bukan penentu kemakmuran suatu negara, meskipun negara itu pendapatan perkapitanya tinggi. Hal ini dikarenakan adanya ketimpangan pendapatan antara beberapa kelompok dalam masyarakat dengan masyarakat secara keseluruhan. Apabila hanya sekelompok masyarakat tertentu yang prosentasenya sangat kecil tetapi pendapatannya sangat besar dibanding masyarakat secara luas tetapi pendapatannya kecil, maka pendapatan perkapita bukan cermin tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut.

6.4.2. Jumlah Penduduk Miskin

Tingkat kesejahteraan rakyat suatu negara dapat dilihat dari angka kemiskinan. Suatu negara dikatakan makmur/sejahtera apabila rakyatnya yang hidup miskin berjumlah sedikit saja. Ukuran miskin juga menjadi bahan perdebatan antara sekelompok satu dengan kelompok lainnya atau antara negara dengan masyarakatnya.

6.4.3. Tingkat Pengangguran

Salah satu ciri yang membedakan antar negara maju dan negara berkembang adalah tingkat penganggurana. Di negara maju umumnya tingkat penganggurannya rendah. Sebaliknya di negara berkembang biasanya tingkat penganggurannya tinggi. Tingkat pengangguran tersebut dapat dikarenakan pengangguran secara natural, cultural dan structural sehingga untuk menangani pengangguran tersebut perlu upaya yang berbeda-beda.

6.4.4. Investasi dan Investor

Pertumbuhan investasi di suatu negara sangat dipengaruhi oleh kondisi politik dan kestabilan keamanan di

negara tersebut, mengapa? Karena tujuan dari politik suatu negara adalah untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat yang adil, aman dan sejahtera. Dan investasi adalah salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tapi seperti pengertian diatas, kesejahteraan akan berjalan seiring dengan adanya kondisi yang adil dan aman bagi semua orang. Ini menunjukkan bahwa adanya korelasi yang positif antara kesejahteraan dan keadilan masyarakat dengan kondisi keamanan suatu wilayah.

Begitupun dalam dunia bisnis dan investasi, hal yang paling mendasar adalah adanya jaminan keamanan untuk berusaha, karena tidak mungkin seseorang akan mengambil resiko untuk mendirikan atau membangun suatu usaha di tempat yang tidak aman. Contoh tidak mungkin pengusaha toko emas akan mendirikan usahanya di satu daerah yang tingkat kejahatannya tinggi, karena jika itu dia lakukan, maka resiko kerugian akan sangat besar, bisa saja tokonya akan kecurian ataupun jarang nya pembeli karena takut untuk pergi kedaerah tersebut. Jadi tujuan semula pengusaha ini berinvestasi untuk mendapatkan keuntungan tidak akan tercapai. Investor akan masuk jika dinegara tersebut tercipta suatu iklim investasi yang kondusif atau aman.

Masalah stabilitas keamanan di dalam negeri khususnya di Jawa Timur, selain mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap perekonomian juga mempunyai dampak positif terhadap para investor wilayah Jawa Timur. Dengan perekonomian yang baik akan memberikan peluang kerja kepada masyarakat Indonesia yang berdampak pada peningkatan pendapatan per kapita dan kesejahteraan masyarakat. Perekonomian yang baik tersebut tidak akan mungkin tercipta kalau tidak ada kontribusi adanya ketertiban dan keamanan yang kondusif.

Masyarakat saat ini tengah berada dalam masa perubahan yang radikal dimana bentuk dasar pemerintahan dan pola hubungan antar komponen pemerintahan mengalami perubahan-perubahan yang signifikan. Hal ini dikarenakan adanya tuntutan demokratisasi sebagai dampak dari bergulirnya globalisasi yang melanda aspek kehidupan masyarakat.

Globalisasi yang didorong oleh percepatan kemajuan Ilmu dan Pengetahuan (IPTEK) akan mengakibatkan batasan hubungan lintas sektoral dan lintas bidang menjadi semakin erat. Tuntutan hubungan yang integrasi dan sinergis antar komponen pemerintah ini, disamping sebagai bentuk mempertahankan kekuasaan sebuah rejim juga dimaksudkan sebagai bentuk perwujudan globalisasi guna mendapatkan pengakuan masyarakat.

Masyarakat menginginkan adanya perubahan dapat dilihat dari empat kekuatan utama yang mendorong perubahan, yaitu globalisasi ekonomi, media komunikasi baru dan ekonomi baru, kemerosotan kesejahteraan publik, dan krisis lingkungan hidup.

Dampak perubahan yang dapat berakibat pada berbagai implikasi pada kehidupan antar lain, globalisasi ekonomi akan memperlemah ekonomi nasional maupun batas teritorial suatu negara. Kebijakan fiskal dan moneter negara ditentukan oleh pasar keuangan. Hal ini berimplikasi terhadap kejahatan keuangan antar negara misalnya *money laundering* atau penggelapan pajak (*tax lier*).

Disamping itu, dampak yang akan dirasakan adalah semakin maraknya kejahatan terhadap kekayaan negara, kejahatan berdimensi baru, dan masalah kejahatan yang berdampak kontijensi.

Situasi Kamtibmas selama kurun waktu 2010 bila dilihat dari jenis kejahatan yang terjadi dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kategori, antara lain :

1. Kejahatan Lintas Negara / *Transnational Crime*

Pada tahun 2010 kasus kejahatan lintas negara mengalami peningkatan yang sangat signifikan, khususnya pada kejahatan *people smuggling / human trafficking* dan *internet fraud* (penipuan melalui internet). Hal ini merupakan salah satu dampak dari adanya perkembangan globalisasi. Kondisi tersebut dapat terjadi dikarenakan pada era globalisasi terjadi beberapa pergeseran nilai kejahatan, antara lain :

- a. Para pelaku kejahatan juga memanfaatkan dari informasi semakin mutakhir untuk mendukung kegiatan kejahatannya;

- b. Peran media dewasa ini tergantung pada siapa yang berkepentingan;
 - c. Tipikal dari kejahatan *Transnational Crime* adanya kelemahan dari aturan perundang-undangan suatu bangsa, seperti contohnya pada kasus *people smuggling / human trafficking* dimana Indonesia belum memiliki undang-undang yang khusus mengatur tentang *people smuggling* sehingga dalam pelaksanaan kegiatan pencegahan dan penindakan kejahatan tersebut masih sering diketemukan kendala-kendala;
 - d. Para pelaku kejahatan juga memanfaatkan teknologi informasi khususnya untuk mengetahui tentang sistem hukum suatu negara dan ada atau tidaknya kerjasama suatu negara dengan negara lain dalam hal pencegahan pemberantasan kejahatan;
 - e. Adanya kendala yurisdiksi suatu aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya juga merupakan salah satu kendala utama dalam melaksanakan kerjasama pencegahan dan pemberantasan kejahatan secara bilateral maupun multilateral.
2. Kejahatan Kerah Putih/ *White Colour Crime*
- Pada tahun 2010 kejahatan ini juga mengalami peningkatan yang sangat signifikan, baik pada sisi kuantitas maupun kualitasnya, dimana pada kejahatan *money laundering*, penyuapan, korupsi yang disebabkan oleh maraknya praktek mafia peradilan. Hal ini dapat terjadi karena adanya kelemahan dari birokrasi, tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan serta ada kepentingan politis.
3. Kasus Terorisme
- Dalam penanganan terhadap kasus terorisme Polisi dinilai sangat berhasil, namun dirasakan penanggulangan terhadap pelaku yang terdahulu tidak sampai tuntas. Hal ini dapat dinilai karena masih terdapat pelaku-pelaku terdahulu yang masih meningkatkan bibit/kader calon teroris dimana seiring dengan perkembangan waktu membuat mereka semakin matang. Pada program deradikalisasi yang dalam pelaksanaannya dirasakan belum mencapai target karena

masih ada mantan pelaku yang masuk dalam program deradikalisasi ternyata dibelakang hari masih melakukan kegiatan teroris.

4. Kerusuhan akibat kasus aliran kepercayaan

Pada tahun 2010 diwarnai oleh maraknya kejadian/kerusuhan akibat dari adanya aliran kepercayaan yang dewasa ini semakin meningkat perkembangannya. Kondisi ini terjadi karena lemahnya atau adanya ketidaktegasan dari regulator, dalam hal ini Kementerian Agama yang dirasakan membuat keputusan yang masih belum jelas.

Dengan kedudukannya sebagai institusi negara yang diberikan tanggung jawab dalam keamanan dan ketertiban dimasyarakat, serta kuantitas anggota Polri sangat terbatas dibandingkan dengan wilayah Negara Indonesia pada umumnya dan wilayah Polisi Daerah (Polda) pada khususnya, maka perlu dukungan aktif dari masyarakat dalam upaya mengamankan dan menertibkan situasi dan kondisi dilingkungannya dalam pengamanan Swakarsa. Adanya dukungan aktif dari masyarakat menunjukkan adanya kesadaran masyarakat akan pentingnya arti ketertiban dan keamanan, disamping menunjukkan adanya jalinan sinergi antara aparatur kepolisian dengan masyarakat dalam menjaga ketertiban dan keamanan. Adanya sinergitas antara masyarakat dan Polisi dalam menciptakan ketertiban dan keamanan akan berpengaruh pada iklim investasi dan akselerasi pembangunan daerah yang berdampak pada pengentasan kemiskinan dan pengurangan pengangguran. Untuk itu dalam melaksanakan pembangunan daerah upaya untuk menciptakan ketertiban dan keamanan merupakan suatu syarat yang harus dipenuhi dan tidak boleh ditawar-tawar. Hal ini dikarenakan tanpa adanya kestabilan ketertiban dan keamanan dalam suatu wilayah, maka iklim investasi akan menjadi terpuruk dan akselerasi pembangunan ekonomi akan menjadi terhenti.

Daftar Pustaka

- Adisasmita, Sakti Adji. 2011. Perencanaan Pembangunan Transportasi. Penerbit Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Adler, Hans A. 1983. Evaluasi Ekonomi Proyek-Proyek Pengangkutan. Penerbit UI – Press. Jakarta.
- Arsyad, Lincolin. 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah. Penerbit Penerbit Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM. Yogyakarta.
- Bahan Diskusi RPJMD 2011-2015: *Program Pengembangan Transportasi*, 2009 (Presentasi MS Power Point).
- Bastian, Indra. 2001. Akuntansi Sektor Publik di Indonesia. Penerbit Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM. Yogyakarta.
- BPS Provinsi Jawa Timur 2011
- Boadway, R.W. 1979. Public Sector Economics. Winthrop Publisher, Inc. Cambridge.
- Bryson, John M. 1999. Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations. Publishing by Sage Faoundation. New York.
- Baumol, W.J. 1975. Macroeconomics of Unbalanced Growth. The Anatomy of Urban Crisis, in American Economic Review.
- Cullis, J.G. and P.R. Jones. 1992. Public Finance and Public Choice : Analytical Perspective, Mc Graw-Hill Book Company, New York.
- Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Jawa Timur 2011.

- Dinas Komunikasi dan Informasi Jawa Timur 2011.
- Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Jawa Timur 2011.
- Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Jawa Timur 2011.
- Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Jawa Timur 2011.
- Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Jalan 2011.
- Dinas Perhubungan. 2011. *Informasi Layanan Publik*. Surabaya.
- Dunn, William N. 2000. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Published by Prentice-Hall. New Jersey.
- Frank, Robert H. 1989. *Microeconomics and Behavior*, Forth Edition. Irwin Mc. Graw Hills, New York.
- Gaudry, M. 1975. An Aggregate Time Series Analysis of Urban Transit Demand: The Montreal Case. *Transportation Research*, 9:249-258.
- Guritno M. 1991. *Ekonomi Publik*, Edis Ketiga. BPFE Yogyakarta.
- <http://febryeka.student.umm.ac.id/2010/08/24/kegagalan-pasar/>
- <http://putracenter.wordpress.com/2008/12/05/industri-pertumbuhan-ekonomi-dan-biaya-eksternalitas/>
- http://www.rudycr.com/PPS702-ipb/02201/darda_d.htm
- Jawa Timur Dalam Angka 2010, Badan Pusat Statistik 2010.
- Kemp, MA. 1981a. A Simultaneous Equations Analysis of Route Demand and Supply, and its Application to The San

Diego Bus System. *Research Paper* 1470-2.
Washington DC: The Urban Institute

Kuncoro, Mudrajad. 2003. *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masaah dan Kebijakan*. Penerbit UPP AMP YKPN. Yogyakarta.

Land, Kenneth C and Spilerman, Seymour. 1994. *Social Indicator Models* Published by Sage Foundation. New York. Poister.

Laely Trianawati Wilujeng, "Dampak keberadaan objek wisata terhadap eksternalitas ekonomi dalam pembangunan daerah (Studi kasus pada objek wisata bahari Lamongan)" / DDC Rs 338.9 WIL d, Digital Library Universitas Negeri Malang, 2010 (Skripsi, mimeo)

Lawton, Alan and Rose, Aidan G. 1994. *Organization and Management in the Public Sector*. Published by Pitman Publishing. London.

Majid,Suharto Abdul.2009. *Customer Service Dalam Bisnis Jasa Transportasi*. Jakarta. Raja Grafindo.

Miro,Fidel. 2005. *Perencanaan Transportasi*.Jakarta: Erlangga.

Mishan. 1990. *Public Goods and Natural Liberty*. Oxford, Claredon Press, London

Musgrave, R.A. and Peggy, B.M. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth Edition, Mc Graw-Hill Book Company, New York.

Myles, G.D. 1997. *Public Economics*. Cambridge University Press, Cambridge

Pelindo III Jawa Timur.

- Pogue, Thomas F. and Sgontz L.G. 1978. Government And Economic Choice And Introduction to Public Finance. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Prasetyo, Hadi. 2004. Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Era Otonomi Daerah. Penerbit det@ilprint. Surabaya.
- Reksohadiprodjo, Sukanto dan Karseno, A.R. 2001. Ekonomi Perkotaan. Penerbit BPFE. Yogyakarta.
- Riyadi dan Bratakusumah, Deddy Supriady. 2003. Perencanaan Pembangunan Daerah. Penerbit Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Siagian, S.P. 1994. Manajemen Modern: Bunga Rampai. Penerbit CV Masagung. Jakarta.
- Simarmata, Dj.A. 1994. Ekonomi Publik & External LPFE Universitas Indonesia
- Soemarno, Prof.Dr.Ir.MS, 2008,"Eksternalitas dan penggunaan Sumberdaya lahan", FPUB, Malang (Mimeo)
- Studi Kelayakan Pengembangan Angkutan Massal (BRT): *Laporan Rencana, 2006 (Presentasi MS Power Point)*
- Tamin, O.Z. 1997, "*Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*", Penerbit ITB, Bandung.
- Tarumingkeng, Rudy C 2001. Introduction To Philosophy Of Science. IPB Graduate Program. CD ROM, Bogor.
- Theodore H. 1994. Public Program Analysis: Applied Research Method. Published by Prentice-Hall. New Jersey.

..... RPJM Propinsi Jawa Timur Tahun 2009
– 2014.

Warpani, Suwardjoko, 1990. Merencanakan Sistem
Pengangkutan. Penerbit ITB. Bandung.

Yeni Widyanti, SE., M.Ak ,2005, "DAMPAK PEMBANGUNAN
TERHADAP KERUGIAN MASYARAKAT SEKITAR
(Studi Kasus Pembangunan Eks Patal Menjadi
Makro, PTC dan Novotel)"

-----, 2006, "Kabut Asap Dan Dampaknya Terhadap
Perekonomian Sektor Riil Provinsi Jambi", Mimeo

..... RPJM Propinsi Jawa Timur Tahun 2009
– 2014.